Estrategias de comunicación presidencial en México (1994-2018)

Estrategias de comunicación presidencial en México (1994-2018)

Yolanda Meyenberg
(coordinadora)



Ciudad de México
2019

Catalogación en la publicación UNAM. Dirección General de Bibliotecas
Nombres: Meyenberg, Yolanda, editor.

Título: Estrategias de comunicación presidencial en México (1994-2018)
Yolanda Meyenberg (coordinadora).
Descripción: Primera edición. | Ciudad de México : Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales, 2019.
Identificadores: LIBRUNAM 2045886 | ISBN 9786073018524.
Temas: Comunicación en la política – México – Historia. | Presidentes – México - Historia.
| México - Política y gobierno - 1988-2000. | México - Política y gobierno - 2000-2018.
Clasificación: LCC JA85.2.M6.E775 2019 | DDC 320.972014—dc23

Este libro fue sometido a un proceso de dictaminación por académicos externos al Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, de acuerdo con las normas establecidas por el Consejo Editorial de las Colecciones de Libros del Instituto.

Primera edición: julio, 2019

Instituto de Investigaciones Sociales
Ciudad Universitaria, C.P. 04510, Ciudad de México

Coordinación editorial: Virginia Careaga Covarrubias
Cuidado de la edición: Lili Buj Niles
Diseño de portada y tratamiento de imágenes: Cynthia Trigos Suzán
Formación de textos: Ignacio Cortés Santiago

Impreso y hecho en México

ISBN: 978-607-30-1852-4

ÍNDICE

Introducción

Yolanda Meyenberg

Este libro es producto de un seminario virtual celebrado de mayo a septiembre de 2017 por académicos y expertos en comunicación institucional y en él presentamos una evaluación de las principales estrategias de comunicación de los cuatro últimos gobiernos federales en México.

Partimos de la idea de que el éxito de la estrategia de comunicación de una institución pública radica en su capacidad para definir de forma clara sus objetivos y para justificar sus acciones, de tal manera que éstos sean considerados por la sociedad como los más adecuados para resolver sus problemas y responder a sus demandas.

Organización del libro

En la organización del libro se contempla la definición de Dominique Wolton (1995) de la comunicación política como el espacio en que se intercambian los discursos contradictorios de los tres actores que tienen legitimidad para expresarse públicamente sobre política, y que son los políticos, los periodistas y la opinión pública a través de los sondeos. La comunicación política es entonces condición del funcionamiento de un espacio público más extenso, un espacio que permite la interacción entre la política, la información y la comunicación, pero lo es también de espacios más acotados como la comunicación de los gobiernos (Meyenberg y Aguilar, 2015).

Pensamos que si bien es cierto que en todo acto de comunicación política existe el intercambio discursivo entre actores al que alude Wolton (1998) implica, además, la construcción de un conjunto de estrategias que son utilizadas para impactar a distintos auditorios y conseguir distintos propósitos de comunicación (Meyenberg y Aguilar, 2015).

En este sentido, el libro parte de una matriz en la que en el primer eje se analizan las estrategias de los tres actores que intervienen en la comunicación política: los políticos, los medios de comunicación y la opinión pública; y en un segundo eje en el que se toman en cuenta las tres funciones de la comunicación de las instituciones públicas: la persuasiva, en donde se usan recursos racionales y emotivos para que la sociedad comparta y acepte las decisiones de quienes detentan la autoridad; la función informativa, en cuyo trasfondo está la obligación de los gobiernos a garantizar el acceso a la información y a rendir cuentas, y la función organizativa, que se refiere a las estructuras y a las rutinas a partir de las cuales se desarrollan las labores de comunicación, además del conjunto de reglas y principios comunicativos que definen las distintas formas de trabajo.

En el ámbito del primer actor de la comunicación política, el gobierno, retomamos a María José Canel (2007), cuando afirma que la dimensión comunicativa de una institución radica en que su supervivencia está ligada a la capacidad que tenga para definirse, para mostrar sus objetivos, para justificar sus acciones y para implicar a los demás en las mismas.

Si hacemos una ponderación de la importancia de estos elementos encontraremos que la función persuasiva de la comunicación, relacionada con las justificaciones y las implicaciones, ha ido ganando terreno a la función informativa, y que la manera en que se construye la narrativa de un gobierno tiene gran influencia en la imagen que transmite a la sociedad. Esto obedece a que, a través de sus discursos, los presidentes desarrollan una parte importante y estratégica de su comunicación política, con el fin de convencer a la sociedad de la eficacia de sus acciones.

El ejercicio discursivo de los presidentes ha sido estudiado y descrito detalladamente en Estados Unidos, con base del modelo de la presidencia retórica, elaborado por autores como Tulis (1987) y Kernell (1993), quienes observan un cambio de la estrategia comunicativa desde la presidencia de Theodore Roosevelt, a partir de la cual los mandatarios se dirigen ahora de manera directa a los ciudadanos para convencerlos de sus acciones y obtener su consentimiento con la intención de lograr un mayor contrapeso al Congreso. En México, el análisis del discurso ha sido poco abordado desde esta perspectiva.

A partir de su colaboración en el área de discursos de la presidencia, en el capítulo 1, Rodolfo Jiménez y Yolanda Meyenberg proponen un acercamiento al lugar que ha ocupado el discurso en la estrategia de comunicación de los presidentes de nuestro país. Lo hacen comparando el modelo de presidencia retórica de los presidentes Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto, a partir de tres vertientes: una, en relación con el responsable del área de discursos y el equipo de escritores que cada presidente conformó; dos, sobre la forma en que cada presidente se relacionó con el área de discursos y el lugar que le asignó en su presidencia y su gobierno y tres, respecto de la narrativa discursiva que cada presidente construyó para justificar su plan de gobierno y su eficacia.

Al considerar las funciones persuasiva e informativa de la comunicación presidencial, en el capítulo 2, Tomislav Lendo analiza su impacto en la aprobación del desempeño en el tema de seguridad. En este capítulo se presenta el caso emblemático de la administración federal de México en el periodo 2006-2012, durante la cual el gobierno tuvo una respuesta decidida frente a la acción criminal y una estrategia de comunicación que abordaba abiertamente el problema y las políticas para enfrentarlo.

El autor sostiene la idea de que, por diversas razones, en las últimas décadas la violencia se ha convertido en uno de los principales problemas en América Latina y que, en estas circunstancias, resulta crucial que los actores institucionales tengan una

estrategia de comunicación clara que transmita, por lo menos, su perspectiva del problema; la naturaleza de la política que se está siguiendo y los resultados esperados. Esto obedece a que, si no hay una comprensión común entre sociedad y gobierno de la naturaleza del problema y de las alternativas viables de solución, la confusión puede surgir fácilmente, y con ella la deslegitimación de la acción gubernamental.

El análisis se basa en la operacionalización de la estrategia de comunicación del gobierno como una variable cuantitativa con dos indicadores: discursos presidenciales y campañas mediáticas producidas por la presidencia sobre seguridad pública. Con esto se usa una técnica estadística sistemática a fin de explicar la aprobación del desempeño de Calderón en materia de seguridad pública como consecuencia de tres factores: 1) la violencia reportada por la prensa, 2) la estrategia de comunicación de la presidencia y 3) una serie de eventos relevantes relacionados con la seguridad pública durante el periodo estudiado.

En el capítulo 3, Yolanda Meyenberg considera el estudio clásico acerca de la reputación y el prestigio presidencial escrito por Richard Neustadt en 1960 para analizar la comunicación en la presidencia de Enrique Peña Nieto. Neustadt observa que el poder del presidente está determinado en mayor medida por su capacidad para persuadir, a la que define como la habilidad para conseguir la cooperación o aceptación de los encargados de la toma de decisiones rivales. La finalidad de este ejercicio es convencerlos de que actuar de acuerdo con los deseos presidenciales es la mejor alternativa para conseguir sus propios intereses.

Meyenberg incorpora a esta propuesta la definición de Wolton para analizar las razones de los bajos índices de aceptación del presidente y de su conexión con las estrategias de comunicación social desarrolladas durante el sexenio. En el texto se plantean dos ideas: 1) que el prestigio y la reputación son elementos imprescindibles para una comunicación policial eficaz y que cuando el emisor o los emisores han perdido estas cualidades es difícil diseñar estrategias basadas en la confianza entre los actores que intervienen

en los intercambios comunicativos para persuadirlos de que las acciones y las decisiones que se toman en nombre de la sociedad son las correctas y 2) que la estrategia de comunicación seguida en Los Pinos no ayudó a fomentar la reputación y el prestigio del presidente, ni a protegerlo de sus críticos, y tampoco contribuyó a conseguir adeptos a su causa. Con el fin de probarlas, en este capítulo hace una evaluación de esta estrategia a partir de dos ejes: la influencia que el gobierno ha ejercido en la definición de la agenda, y el potencial persuasivo del mensaje y la mercadotecnia presidenciales.

En un sentido semejante se propone el análisis de la relación entre medios y gobiernos. Los medios de comunicación son los actores privilegiados de la comunicación política. Éstos, nos dice Cook (1998) cuentan con dos ventajas en el manejo de la información: el sesgo y el impacto, ya que los periodistas eligen dar cobertura sólo a algunos de los eventos de las agendas institucionales, además de que tienen la potestad de otorgar relevancia y autoridad a determinados hechos y actores. Por ello, las instituciones políticas tienen que desarrollar estrategias de intercambios de información y de interpretación de contenido para poder incidir en sus agendas.

En las democracias consolidadas, el espacio más importante para el intercambio de información y la definición de las agendas son las conferencias de prensa, ya que en ellas se dan las negociaciones sobre lo que es valioso en términos de noticias y lo que no lo es (*newsworthiness*). En México, pese a los intentos que se dieron por institucionalizar esta práctica desde 1995, sólo hasta finales del mandato de Vicente Fox se instauró como un ejercicio cotidiano. En el capítulo 4, Yolanda Meyenberg y Rodolfo Jiménez hacen un análisis de los antecedentes a la consolidación de la figura del portavoz como una que se desmarca tanto de los otros coordinadores de comunicación social en México como del perfil de funciones de los portavoces de otros países.

En la búsqueda de un lugar preponderante en la definición de la agenda, el portavoz concentraba tres de las funciones deter-

minantes para la construcción del mensaje: la coordinación de comunicación social, el área de discursos y la oficina encargada de la organización de la relación con los medios.

En cuanto al tercer actor de la comunicación política, la opinión pública, en el capítulo 5, Maira Vaca hace un análisis del uso de las nuevas tecnologías de la información en las últimas cuatro administraciones del gobierno federal mexicano desde dos perspectivas: la primera, la del manejo de Internet para informar sobre sus programas de administración pública y la segunda en relación con su incorporación a las estrategias de comunicación social.

La autora sostiene que si bien en las administraciones de Zedillo, Fox, Calderón y Peña Nieto se han incorporado de distintas formas los recursos que brindan las nuevas plataformas y formatos digitales a los programas de gobierno y al quehacer diario, esto no se ha hecho con la velocidad necesaria para ajustar sus instrumentos al vertiginoso avance de las tecnologías de la comunicación. Otra de las características que apunta es que se han trasladado los fines y los procedimientos de la comunicación social tradicional al entorno digital, lo que ha repercutido en un desaprovechamiento de su potencial.

Propone reelaborar el esquema de comunicación gubernamental, tomando en consideración que las nuevas plataformas demandan nuevos objetivos generales y procedimientos flexibles para explotar las oportunidades que representa el Internet; acoplarse a las características particulares de cada plataforma y responder a los retos que cada formato conlleva. En este esquema el uso de internet y de las redes sociales debe responder retos específicos para el gobierno federal mexicano en al menos tres aspectos centrales: 1) el acceso y la brecha digital persistente en la población mexicana; 2) la capacidad de respuesta inmediata que la administración pública en general y la(s) oficina(s) de comunicación puede(n) (y deben) dar ante las demandas de información, y 3) la operación cotidiana de las diversas plataformas digitales.

El libro tiene dos objetivos principales: el primero, circunscrito al ámbito de la historia, es ofrecer un registro de las distintas es-

trategias de comunicación que marcaron un sello en los distintos mandatos presidenciales y las enseñanzas que dejan en cuanto a su eficacia para cumplir con las funciones persuasiva, informativa y organizativa que le son propias. Este registro histórico abre una veta de análisis del desarrollo de la comunicación política en México, ya que, al contrario de la tendencia estadounidense, en la que encontramos un buen cúmulo de investigaciones en las que se documentan las tareas de comunicación en la Casa Blanca y donde además se ofrecen explicaciones teóricas que sirven como puntos de observación de sus dinámicas, en nuestro país es escaso el interés académico por el tema. El segundo objetivo, ubicado en el ámbito institucional, es mostrar cómo estas estrategias tienen que irse ajustando en la medida que interactúan con las estrategias de los otros dos actores que intervienen en los procesos de comunicación política y se encuentran inmersas en un entorno en el que puede haber momentos críticos o coyunturas y problemas estructurales que van a intervenir de manera determinante en el intercambio de mensajes. A fin de cumplir con estos objetivos, y de construir puntos de referencia compartidos, elegimos emprender el análisis de cada caso a partir de conceptos que nos fueran comunes a todos. Los conceptos seleccionados fueron: capacidad persuasiva, reputación, construcción del mensaje, eficacia comunicativa y funcionalidad de la estructura de comunicación.

En el libro se exponen los casos emblemáticos de las estrategias adoptadas en la comunicación presidencial, como la de la creación de la Oficina del portavoz en el gobierno de Vicente Fox que, pese a su corta existencia, representaron un ejemplo de diseño institucional en el que se conjugaron los cánones propios de la dinámica de una conferencia de prensa con los requisitos particulares de la relación gobierno-medios en México.

El otro caso representativo que se expone es el de la comunicación de la estrategia de combate a la delincuencia organizada en el sexenio de Felipe Calderón, que también se presenta desde una perspectiva innovadora, en la que se contempla la polémica que se desató en torno a las acciones de política pública y a la

ausencia de resultados a corto plazo y su impacto en la aprobación de su desempeño.

Uno de los capítulos que representa un análisis pionero en el campo de la comunicación gubernamental en México es en el que se presenta el trayecto que ha seguido a lo largo de cuatro sexenios la construcción del mensaje.

El libro significa también un esfuerzo por presentar los resultados de investigaciones de casos que por su novedad implican cierto grado de dificultad en el acceso a la información. Por ejemplo, el análisis de la comunicación en el sexenio del presidente Peña Nieto y el efecto del uso de Internet y de las redes sociales en la comunicación presidencial.

Uno de los propósitos del seminario fue el de establecer en el mediano y largo plazos un mecanismo de discusión que permita presentar de manera sistemática y solvente un análisis académico de la manera en que se ha ido concibiendo la comunicación gubernamental en México y de las estrategias que se han adoptado a lo largo del tiempo.

Referencias

Canel, María José (2007). *La comunicación de las instituciones públicas.* Madrid: Tecnos.

Canel, María José (2010). *Comunicación de las Instituciones Públicas*. Madrid: Tecnos.

Cook, Timothy (1998). *Governing with the News. News Media as a Political Institution*. Chicago: University of Chicago Press.

Kernell, Samuel (1993). *Going Public: New Strategies of Presidential Leadership*. Washington: Washington Congressional Quarterly Press.

Meyenberg, Yolanda y Rubén Aguilar (2015). *La comunicación presidencial en México (1988-2012)*. México: Instituto de Investigaciones Sociales y Gobierno de Coahuila.

Neustadt, Richard (1991). *Presidential Power and the Modern Presidents. The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*.

Versión editada de *Presidential Power and the Modern Presidents. The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan,* 1960. Nueva York: The Free Press.

Tulis, Jeffrey (1987). *The Rhetorical Presidency.* Nueva Jersey: Princeton University Press.

Wolton, Dominique (1995). *Elogio del gran público: una teoría crítica de la televisión.* Madrid, Gedisa.

Wolton, Dominique (1998). "La comunicación política: construcción de un modelo". En *El nuevo espacio público*. Madrid: Gedisa.

La presidencia retórica en México, el discurso en la estrategia de comunicación de Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto[1]

Rodolfo Jiménez y Yolanda Meyenberg

El vínculo entre liderazgo, prestigio, capacidad de persuasión, influencia y discurso ha sido analizado desde hace tiempo por científicos políticos y estudiosos de la comunicación en Estados Unidos. En 1960, Richard Neustadt propuso una visión del poder presidencial como el uso de la persuasión para hacer que los otros hicieran lo que de otra manera no harían. Este autor sostiene que la influencia presidencial, como puntal de su liderazgo, descansa en dos condiciones: que el mandatario goce de reputación y de prestigio, ya que ambas le servirán como ventajas que le pueden ser de utilidad en la negociación con otros actores, en especial con los líderes del Congreso, en la consecución de sus metas. Aunque Neustadt (1991) menciona a la burocracia y reconoce la importancia del público en el éxito del liderazgo, se centra en las condiciones de negociación en el Congreso, y el discurso juega un papel mínimo en su análisis de la estrategia presidencial (Eshbaugh-Soha, 2016).

En 1987, el profesor norteamericano Jeffrey Tulis (1987) publicó su libro *La Presidencia retórica*, a partir del cual enmarcaba una propuesta para el análisis de la estrategia de comunicación de los presidentes de Estados Unidos.

[1] En este artículo queremos expresar nuestro reconocimiento a todos los escritores *fantasma* que han pasado por la Presidencia de la República por su compromiso, su profesionalismo y su ejercicio de inteligencia.

En una elaboración más exhaustiva sobre la propuesta de Neustadt, el autor afirma que, desde la Independencia y hasta principios del siglo xx, los presidentes estadounidenses se habían limitado a convencer a los legisladores para que aprobaran sus reformas legales, así como para poner en marcha sus políticas públicas y acciones de gobierno. Sin embargo, a partir de la presidencia de Theodore Roosevelt (1901-1909), se observó un giro en la estrategia, a partir de la cual los mandatarios se dirigían de manera directa a los ciudadanos para convencerlos de sus acciones y obtener su consentimiento con la intención de lograr un contrapeso al Congreso (Tulis, 1987). Esta estrategia de cercanía del presidente con los ciudadanos se potenció a partir del desarrollo de los medios de comunicación como la radio y la televisión (Schlesinger, 2008).

En una línea argumentativa semejante, Samuel Kernell (1993) acuñó el concepto *going public*, que significa dirigirse de manera directa a la sociedad y a los actores relevantes como una estrategia de liderazgo y de respuesta en la que se contempla al discurso como un instrumento privilegiado para influir y convencer. La presidencia retórica no se refiere sólo a ejercer el liderazgo sobre el público, los medios noticiosos o el Congreso, se refiere además a mostrar a estas instituciones y organizaciones que el presidente gobierna y la respuesta a sus prioridades y preocupaciones.

Apelar al público en directo ha implicado que los presidentes modernos usen los discursos más que sus predecesores para alcanzar sus metas políticas y para persuadir a la sociedad de que son las adecuadas. *Going public* descansa en la cantidad y la calidad de los intentos presidenciales de comunicarse públicamente. Con base en esto, los presidentes emiten discursos de manera continua ante distintos auditorios nacionales e internacionales, así como en mensajes directos a la nación, a través de los medios de comunicación. Esta estrategia ha requerido que en la estructura de las oficinas presidenciales se haya constituido un equipo *ex profeso* para la labor.

Durante el gobierno de Warren Harding (1921-1923), Judson Welliver fue el primer servidor público que recibió un salario por escribir los discursos presidenciales en Estados Unidos (Schlesinger, 2008 y Leith, 2012).

La relación de los presidentes con los escritores de los discursos y su cercanía con ellos ha variado de gestión a gestión; por ejemplo, en los mandatos de Franklin D. Roosevelt y John F. Kennedy los redactores eran además sus asesores, con una importante influencia en la toma de decisiones.[2]

La profesionalización del discurso como tal sucedió durante el gobierno de Richard Nixon. En él se constituyó un equipo dedicado a esta labor. Si bien ello significa considerar el mensaje como un acto de comunicación que amerita la labor de especialistas, también implicó romper con la doble figura de asesor-escritor y restarle capacidad de influencia en las decisiones políticas.

Michael Nelson elaboró esta periodización para entender el cambio de estatus de los redactores de discursos en Estados Unidos: entre 1901 y 1933 tenemos el surgimiento de la presidencia retórica y del escritor de discursos profesional; entre 1933 y 1969 es la era del consejero presidencial/escritor de discursos y a partir de 1969 surge la figura del escritor de discursos especialista (Nelson, 2010).

Ronald Reagan entendía muy bien el potencial de los medios de comunicación como difusores del mensaje político y, por ello, en su gobierno se desarrollaron estrategias destinadas a incorporar elementos de valor noticioso a los discursos (Cook, 1998). A partir de la idea de una presidencia mediática (Franklin, 2004) se acuñaron frases que pasaron a la historia como "el Imperio del Mal", para referirse a la Unión Soviética, o "señor Gorbachov, derribe este muro", pronunciada frente al Muro de Berlín en plena Guerra Fría. En ese gobierno nació también el proceso de construcción y revisión del discurso (*speech process*), a través del cual los textos

[2] Samuel Rosenman en el caso de Roosevelt y Ted Sorensen en el de Kennedy.

eran revisados, editados o censurados por varios miembros del staff de asesores del presidente, hasta llegar a su versión final.[3]

Barack Obama, llevó un paso más allá a la presidencia retórica, a través de una narrativa en la que las acciones del gobierno se integraban a dos tipos de historias: la de las proezas de los estadounidenses a lo largo del tiempo y la de la gente común y corriente. Él simplificó el *speech process* y estableció una relación directa con los redactores de sus discursos, con el objetivo de lograr piezas persuasivas que encajaran muy bien con su personalidad (*ethos*) y con los mensajes que le interesaba transmitir.

Este recuento nos permite registrar los puntos de inflexión por los que el discurso ha atravesado en la estrategia de comunicación estadounidense y en la estructura de la Casa Blanca, lo que sirve como parámetro de referencia para estudiar la manera en que dicha tarea ha evolucionado en México. Y lo haremos a partir de dos preguntas: ¿cuándo y por qué surge en nuestro país la presidencia retórica?

Si seguimos el argumento de Tulis (1987), hasta 1987 no había necesidad en México de una presidencia retórica, ya que, al tener el mandatario el control sobre lo que se decidía en el Congreso, el esquema político en el que se asentaba el poder no era uno de pesos y contrapesos entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo. Por esta misma razón, tampoco necesitaba comunicarse en directo con la ciudadanía en busca de su apoyo para impulsar su proyecto de gobierno. El discurso, en ese entonces, asumía una fisonomía de propaganda política, o bien el de una manera de guardar las formas, más que de un mensaje destinado a convocar al consenso.[4]

El avance de las demandas por la democratización del país y los resultados de la elección de 1988 demandaron una nueva relación entre el mandatario y la ciudadanía. Carlos Salinas de Gortari tuvo

[3] Peggy Noonan, destacada escritora de discursos de Reagan señala que un discurso relativamente sin importancia era comentado por 20 personas, mientras que un discurso importante era revisado por alrededor de 50 personas, quienes solicitaban cambios, adiciones o supresiones en el texto (Noonan, 2010).

[4] También a través del discurso los presidentes enviaban mensajes a determinados políticos o grupos de poder.

que convencer a los mexicanos de que era un presidente legítimo y que tenía la capacidad para emprender con éxito los cambios en el esquema económico, que llevarían a México a la adopción de un modelo de libre mercado. En Salinas vemos una combinación de las estrategias seguidas por Nixon y Reagan, en la conformación de un equipo para la elaboración del discurso y en la creación de un área para medir la opinión del público, con la finalidad de que los mensajes respondieran a las aspiraciones y a las preocupaciones de la sociedad.

Si bien la presidencia retórica surge en el periodo de Salinas, y el discurso juega un papel central en la estrategia de comunicación, hay que destacar que a partir de entonces se desarrollaron otras estrategias más, como el diseño de publicidad, el acercamiento a los medios o el uso de las tecnologías de la información, así como de las redes sociales.

Kernell (1993) afirma que para que el presidente pueda tener aliados que apoyen su proyecto político y sus políticas públicas, debe construir una estrategia comunicacional semejante a la que le llevó al triunfo en la elección, es decir, concebir las tareas persuasivas de su gestión como una "campaña permanente". Esto fue lo que sucedió a inicios de la presidencia de Vicente Fox y fue muy criticado por ello. Otro de los rasgos que marcó el cambio en el esquema de comunicación fue el papel que los medios ocuparon paulatinamente como actores determinantes en la construcción de la agenda política y como intérpretes de los mensajes generados en la Presidencia de la República. Esto trajo consigo una serie de modificaciones en la estructura y en la organización del área encargada de elaborar los discursos, con el propósito de dar respuesta a esta nueva lógica de colaboración. En la etapa final del gobierno, la responsabilidad sobre la construcción del mensaje recayó en el coordinador de comunicación social, quien tenía el pulso de lo que se estaba demandando en la arena pública. El área encargada de la elaboración del discurso se amplió de forma considerable, debido a que se pensó que debía haber al menos un escritor experto por cada uno de los temas distintivos del gobierno.

Felipe Calderón no logró definir una narrativa convincente ante la sociedad mexicana para tener una presidencia retórica eficaz, porque no tuvo una estrategia clara de comunicación que le permitiera hacerlo. En su gobierno se dio una extraña paradoja: el área de discursos y el área de comunicación se consideraron como oficinas separadas en la estructura de Los Pinos, lo que les restó capacidad de ejecución y convocatoria a ambas. Al mismo tiempo se intentó, sin éxito, hacer uso del discurso para convencer a la ciudadanía de las razones de las acciones del presidente. Aun teniendo una amplia experiencia en el debate parlamentario, el presidente fue un predicador en el desierto, y esto obedeció a que decidió emitir entre uno y cuatro discursos diarios, que podían ser de temas muy distintos, en ocasiones en competencia entre sí, en detrimento del mensaje a posicionar. El mandatario estableció cinco ejes de acción de su gobierno, donde el fortalecimiento del Estado de derecho, que después se tradujo en la lucha en contra del crimen organizado, estuvo siempre en primer lugar y se convirtió en el sello de su gobierno. El mandatario utilizó la presentación del problema y la solución al mismo, como su estrategia de argumentación.

Al principio de su gestión, Enrique Peña Nieto no optó por una presidencia retórica, sino por una presidencia mediática. Mantuvo un área profesional de discursos, pero le otorgó mayor peso a la publicidad, a las redes digitales y a los medios. En esta presidencia mediática encontramos una coincidencia entre la construcción del mensaje y la definición de los contenidos mercadológicos que se difundirían a través de los medios. El ejemplo más ilustrativo de esto fue la frase "mover a México", con la que el mandatario cerró su discurso de toma de protesta y se convirtió en *leitmoitv* de la estrategia de publicidad inicial del gobierno (Meyenberg y Aguilar, 2015).

Pese al gran peso que se otorgó a los medios, el área de discursos estuvo bajo la responsabilidad del coordinador de asesores y la coordinación de comunicación social no tuvo injerencia en la definición del mensaje. Se hizo, en cambio, como señalamos,

una apuesta por las redes sociales y las nuevas tecnologías de la información como medio de transmisión de la narrativa sexenal, para lo cual se creó una coordinación nacional de estrategia digital en la Precidencia, a la que se le dio rango de subsecretaría, pero que dependía del jefe de la Oficina de la Precidencia.

En este artículo haremos una reflexión acerca del lugar que ha ocupado el discurso dentro de la estrategia de comunicación de la Presidencia a partir de la alternancia. Este recorte temporal obedece a que, desde su nacimiento en la antigua Grecia, el discurso como recurso simbólico y la retórica como disciplina han sido inherentes a la democracia. Lo haremos también desde una posición de observadores-participantes, por haber sido integrantes de los equipos de escritores de discurso de estos mandatarios.

Proponemos una reflexión a partir de tres puntos de análisis.

1. El equipo. Aquí presentamos las distinciones en la forma de liderazgo del titular del área de discursos y de su lugar en la estructura política, además de los perfiles profesionales de los integrantes del cuerpo de escritores de discurso.
2. El lugar y la importancia del área de discursos. Donde analizamos las formas de contacto, a través de las cuales el presidente comunicaba sus indicaciones con respecto al contenido del discurso y el estilo personal que cada mandatario buscó imprimir a sus mensajes. Hacemos, también, una evaluación del nivel que se otorgó al área dentro de la estructura institucional de la Presidencia y la capacidad de interlocución de sus integrantes con las otras instituciones y agencias del gobierno. El otro aspecto que se analiza aquí es la manera en que se alinean los discursos de la Presidencia con los de los responsables de las distintas carteras del gobierno.
3. La presidencia retórica. Donde ubicamos al discurso como parte de una estrategia más amplia, como es la de la creación

de un mensaje que forme parte de la narrativa que distingue a cada gobierno.[5]

El equipo de escritores

La alternancia con Vicente Fox implicó dar una nueva connotación al discurso y la constitución de un equipo que fuera capaz de dotar de contenido a la narrativa del cambio democrático. La opción elegida fue articular un grupo multidisciplinario con dos características particulares: ser investigadores especialistas en ciencias sociales, con una sólida carrera profesional en la academia o en el sector público, o ser escritores con experiencia previa en la redacción de discursos. La mayoría de ellos contaba con posgrados en el extranjero, y el otro criterio de selección fue la ausencia de filiación partidista.

El área fue concebida con un doble propósito: redactar los mensajes y otros documentos relacionados con las intervenciones públicas del presidente, como conferencias, pequeñas reuniones con grupos representativos de la sociedad y libros. El segundo objetivo era funcionar como un espacio de discusión, evaluación y propuestas (*think tank*), que pudiera servir de insumo en la toma de decisiones del *staff* del presidente.

El área llegó a tener quince escritores con especialidades en Ciencia Política, Sociología, Historia, Filosofía, Letras, Economía, Relaciones Internacionales, Derecho y Políticas Públicas, que fueron contratados con plazas de alto escalafón dentro de la estructura institucional y administrativa de Los Pinos. Se contrató también a dos escritores que habían redactado los discursos de Ernesto Zedillo, y en consecuencia tenían experiencia en esta labor.

[5] La presidencia retórica se da en el marco de la comunicación política que es definida por Dominique Wolton como "el espacio en el que se intercambian los discursos contradictorios de los tres actores que tienen legitimidad para expresarse públicamente sobre política, y que son los políticos, los periodistas y la opinión pública a través de los sondeos" (Wolton, 1998: 31).

Con el propósito de que su trabajo contara con la mayor y mejor información posible, el equipo tenía acceso a los insumos que se generaban en las áreas de opinión pública y comunicación, de la que pasó a formar parte en la segunda mitad del sexenio. De esta manera, el contenido del discurso se enriqueció al incorporar la visión de los otros dos actores de la comunicación política: los medios, a partir de los monitoreos de prensa y la opinión pública, así como de los resultados de las encuestas y los grupos de enfoque.

Existía, además, un encargado de establecer el enlace con las distintas dependencias para conseguir información sobre los eventos en los que iba intervenir el presidente, que también era el responsable del vínculo con los responsables de la organización de la agenda presidencial. Este esquema de enlace para la elaboración de los discursos se replicó en las Precidencias de Calderón y Peña Nieto.

En cambio, la figura escritor-miembro del *think tank* no volvió a repetirse en los sexenios posteriores. En el gobierno de Felipe Calderón se redujeron prácticamente a la mitad los integrantes del equipo de discursos, así como sus salarios, además de que la posesión de sólidas credenciales profesionales en discursos o académicas dejó de ser el criterio principal de selección.

Con el presidente Felipe Calderón, el área se formó a partir de tres perfiles: el primero lo constituían jóvenes egresados de universidades como el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), El Colegio de México (Colmex) o el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), con posgrado en el extranjero, que pudieran aprender rápidamente el oficio de escritor de discursos y destacar en él. El segundo se derivó de la contratación de expertos que se habían formado en el área de discursos bajo el gobierno de Vicente Fox. Y el tercero era el de un grupo jóvenes asesores que trabajaban en el equipo de Calderón.

Este sexenio fue una verdadera escuela en la que muchas personas aprendieron el oficio de escritor de discursos. El equipo se dividió en escritores *senior* y *junior*, por su experiencia y capacidad. Cada escritor *senior* tenía bajo su supervisión a uno *junior*

y le ayudaba a formarse, a partir de la especialización en uno o varios temas de políticas públicas. Una vez entrenados, varios de estos nóveles escritores fueron contratados en las áreas de discursos de los secretarios y de los responsables de otras carteras públicas, práctica que permitió hacer coincidir el mensaje de los altos funcionarios con el del presidente, además de que surgió toda una nueva generación de redactores de discursos institucionales.

A diferencia de los gobiernos de Fox y Calderón, en los que el área de discursos se diseñó desde su origen, con Peña Nieto la rutina de la elaboración de discursos partió del modelo que ya existía en el Estado de México y el contenido del mensaje continuó bajo la responsabilidad de personas que ya habían trabajado con él desde la gubernatura.

El área se configuró también con quienes ya habían sido sus escritores en el gobierno del Estado de México y en la campaña presidencial, a los que se sumaron algunos redactores que habían formado parte del equipo de Los Pinos en sexenios anteriores. En este sexenio, los escritores de discursos conformaron un grupo reducido que trabajó, con pocos cambios, desde el principio de la gestión.

El escritor tenía varias tareas, que iban desde redactar el primer borrador hasta engargolar la versión que leería el presidente; es decir, desde el principio hasta el fin del proceso.

En medio de dicho proceso estaba la revisión del director general, la del coordinador de asesores junto con parte de su equipo y, con el tiempo, la revisión del jefe de la oficina de la Precidencia, la o las revisiones del presidente y las validaciones de las secretarías.

El grupo estaba constituido por ocho escritores. Se privilegiaron personas que ya tuvieran experiencia en discursos, ya fuera en el Estado de México, en Precidencias anteriores o el Congreso. Se trató de evitar al máximo la llamada "curva de aprendizaje", es decir, cada escritor tenía que dar buenos resultados inmediatamente. El equipo estaba integrado por profesionistas formados en Historia, Derecho, Comunicación, Sociología, Relaciones Internacionales y Letras, provenientes de la Universidad Autónoma del Estado de

México (UAEM), la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) y el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM)

Por su parte, el director general de discurso tenía una formación en Derecho, además de ser campeón nacional y maestro de Oratoria y era un funcionario conocido por los grupos políticos del Estado de México.

Al principio del sexenio no se definió una estrategia de contacto que permitiera a todas las áreas encargadas de la comunicación presidencial establecer un mensaje conjunto, pues las distintas herramientas comunicativas iban en vías paralelas, incluso compitiendo entre ellas. De esta forma, el discurso formulado en la coordinación de asesores no se encontraba alineado con los instrumentos de difusión que se definían en la coordinación de comunicación social ni con el *spin*[6] que desde ahí se hacía con los medios. Sólo a partir de la mitad del sexenio se intentó trabajar en este sentido.

El lugar y la importancia del área de discursos

El liderazgo en el área de discursos y organización temática

En un inicio, Vicente Fox dejó el liderazgo de la confección de sus mensajes a su secretario particular Alfonso Durazo[7] y fue José Luis Méndez, académico y especialista en políticas públicas, quien se encargaría de dirigir la coordinación general de discursos. El área

[6] El *spin* en su versión positiva es una de estas técnicas y significa un intento de asegurarse que la información se entienda e interprete en concordancia con los deseos de quien la emite (Seymour-Ure, 2003: 150).

[7] Trascendieron rumores dentro del equipo de que la ubicación del área de discursos había sido disputada por la secretaría particular y el área de imagen, a cuyo cargo estaba Francisco Ortiz, muy cercano a Fox y coordinador de la estrategia mercadológica de su campaña. Ortiz pensaba, según esta versión, que era necesario que las tareas de redacción de los discursos, opinión pública y publicidad estuvieran en sintonía.

se benefició de la relación con la coordinación de agenda, ya que cuando se planeaba el evento también se definía el contenido del discurso.

Con la renuncia de Durazo, en julio de 2004, como ya hemos señalado, la responsabilidad recayó en el coordinador de comunicación social, Rubén Aguilar, quien se apoyó en dos subcoordinadores: Tomislav Lendo, encargado de los temas económicos y sociales y Yolanda Meyenberg, de los temas políticos, nacionales e internacionales. Esto significó una oportunidad para hacer coincidir el discurso del presidente con la estrategia de comunicación y con las conferencias de prensa del portavoz de la Precidencia.

Felipe Calderón, por una cuestión de confianza, optó por Alejandra Sota, un miembro de su equipo más cercano y coordinadora de opinión pública e imagen, para la supervisión de sus mensajes como presidente, pese a que entonces tenía poca experiencia en la tarea.[8] No obstante, Sota aprovechó el aprendizaje acumulado de Tomislav Lendo, nombrándolo director general de discursos. Posteriormente, al ser designada como coordinadora de comunicación social, a partir de julio de 2010, Lendo pasó a formar parte del *staff* presidencial, a la cabeza de un área autónoma, y gracias a ello acordaría directamente con el mandatario.

En un segundo nivel en la estructura de discursos estaba Luis Espino,[9] quién supervisaba y corregía los discursos de los escritores senior antes de pasarlos a visto bueno del director general.

En el gobierno de Enrique Peña Nieto correspondió al coordinador de asesores,[10] primero a Francisco Guzmán y después a Carlos Pérez Verdía, ser el guardián del mensaje y la conducción

[8] El caso de Alejandra Sota no fue el único dentro de Los Pinos. Por esta cuestión de confianza, el mandatario delegó importantes funciones en jóvenes que se habían formado con él desde hacía una década, más que en especialistas consagrados.

[9] Espino había sido escritor de discursos del presidente del Instituto Federal Electoral (IFE) y contaba con una sólida formación en economía y en seguridad nacional.

[10] Esta era una tradición propia de los presidentes priistas, ya que tanto Ernesto Zedillo como Carlos Salinas habían ubicado sus áreas de discursos en la coordinación de asesores.

del equipo estuvo a cargo de Ilhuicamina Díaz, escritor de sus discursos desde la campaña a gobernador del Estado de México. Ambos conocían bien la manera de pensar y el estilo de comunicarse del presidente, lo que los eximió de los costos de aprendizaje que tuvieron sus antecesores.

El coordinador de asesores y el director general de discursos reprodujeron el esquema de designar un segundo nivel de mando en el área, responsabilidad que recayó en Rodolfo Jiménez, formado en los sexenios de Fox y Calderón, quien además de escribir discursos organizaba el trabajo del equipo.

En el gobierno de Peña Nieto se rompió con la figura del escritor especialista, ya que los redactores desarrollaron discursos en todos los temas de las políticas públicas. Esto les obligó a tener una visión general y un conocimiento profundo de los programas, sus propósitos y sus resultados, así como del estilo del presidente.

Para cerrar el sexenio, se designó como director general de discurso a Gonzalo Canseco, quien tenía una sólida formación académica y profesional, y había sido coordinador de asesores de la Secretaría de Relaciones Exteriores durante la administración de Calderón.

Como puede observarse, en cada nuevo equipo de discursos han permanecido, en menor o mayor medida, cuadros formados en gobiernos anteriores, aunque fueran de distinto signo político. Esto habla de una suerte de carrera de vida, en la que el escritor fantasma se convierte en una pluma experta, pero neutral, que puede prestar sus servicios a todo aquel que detente el poder.

Otro dato interesante es que, a diferencia de lo que sucede en Estados Unidos, en los tres sexenios analizados el escritor de discursos ha sido un amanuense, sin acceso directo al presidente. De esta forma se crea la paradoja de que los escritores fantasma llegan a conocer la psicología del mandatario y a plasmarla en sus discursos, pero el presidente no los conoce. Vicente Fox se reunió en tres ocasiones para trabajar con todo su equipo de escritores y transmitirles personalmente su visión del mensaje, Calderón y Peña Nieto no lo hicieron.

La importancia política del área de discursos

El coordinador del mensaje presidencial no sólo tiene que cuidar que la palabra del mandatario sea la que impere en un espacio público, en el que los contrincantes tratarán de imponer su narrativa, también tiene que garantizar que el discurso no se vea contaminado por las presiones que se ejercen dentro del propio gobierno para influir en lo que el presidente dice. Todos los responsables últimos del discurso (en sus distintos momentos: secretario particular, coordinador general de comunicación social, coordinador de asesores) han sido miembros del *staff* del presidente y han podido participar en las reuniones de gabinete; no obstante, el respeto y la legitimidad que cada uno ha alcanzado han sido diferentes. Alfonso Durazo, fue visto con desconfianza por los panistas y los funcionarios de alto rango, debido al antecedente de su militancia en el PRI, como lo fue también Rubén Aguilar debido a su paso por la guerrilla salvadoreña y su trayectoria dentro de la izquierda.

Alejandra Sota no contaba entonces con una carrera académica ni política previas, pero su cercanía con el presidente le otorgó un amplio poder de interlocución con los secretarios y el resto del gabinete.[11] Por su parte, la experiencia y grados académicos permitieron a Tomislav Lendo abrirse paso en un círculo compacto de asesores que trabajaba con Calderón de mucho tiempo atrás, pero no fue visto como parte de ese grupo, hasta que el área adquirió autonomía, y esto le permitió ganarse la confianza y convertirse en alguien muy próximo al presidente, además de ser considerado por el gabinete como un miembro importante del *staff*.

Como ya hemos dicho, Francisco Guzmán ha acompañado a Peña Nieto desde hace años, incluso desde que era diputado en el Congreso del Estado de México, y por ello es reconocido como uno de los políticos más cercanos al mandatario. Como coordinador

[11] Alejandra Sota fue parte de un grupo de jóvenes que se formaron con Calderón, aprendieron de él y lo conocían bien como Juan Camilo Mouriño, César Nava, Maximiliano Cortázar y Aitza Aguilar.

de asesores tuvo en el *staff* del presidente un estatus equivalente al del jefe de la oficina de la Precidencia, al del coordinador general de Comunicación Social y al del secretario particular. Tenía comunicación directa con el mandatario y los secretarios de Estado, lo cual facilitó a los escritores conocer la línea a seguir y obtener información precisa por parte de las dependencias.

Al ser nombrado jefe de la oficina de la Precidencia, Guzmán tuvo que delegar la responsabilidad de los discursos en el nuevo coordinador de asesores: Carlos Pérez Verdía, quien previamente había sido coordinador de asesores del canciller y subsecretario para América del Norte. A pesar de ser un *outsider* en el círculo del presidente, se ganó muy pronto su confianza y la de su *staff*, y renovó el discurso al insertarle un sentido más narrativo, innovador y persuasivo. Como su antecesor en el cargo, mantuvo acceso directo a las reuniones del presidente y una comunicación constante, fluida y cordial con los secretarios.

Un hecho a destacar es que tener a cargo el área de discursos abre la puerta del despacho presidencial. Alfonso Durazo y Rubén Aguilar ya tenían el acceso por las funciones de sus puestos como secretario particular y coordinador de comunicación social; pero a Alejandra Sota, a Tomislav Lendo, a Francisco Guzmán y a Carlos Pérez Verdía dirigir discursos les dio la oportunidad de tratar diariamente al presidente.

Proceso de elaboración y revisión del texto (speech process)

En la gestión de Fox, había una práctica colegiada de revisión del texto, en la que el encargado leía a sus pares la primera versión del texto y recibía sugerencias que se recogían en las correcciones. Esta nueva versión era revisada por el subcoordinador, quien a su vez hacía cambios y la pasaba al coordinador general de discursos para sus observaciones y la versión final era el resultado de este proceso al que se le sumaban las últimas precisiones solicitadas por el responsable del mensaje ante el presidente.

Durante el gobierno de Calderón, el proceso se simplificó mucho: el escritor *senior* era el encargado de entregar su discurso y además el de su escritor *junior*. El texto era revisado por Luis Espino y después por el director general de discursos, quien pedía otras modificaciones y lo presentaba al presidente para definir con él el contenido final del mensaje.

En el sexenio de Enrique Peña Nieto, el *speech process* fue excesivamente jerárquico y prolongado. Sin embargo, el objetivo era cuidar todos los detalles del discurso. Primero, era revisado por el director general y después por el coordinador de asesores, quien lo veía con un amplio equipo con la idea de incorporar nuevas ideas e información adicional. En ocasiones, el texto era revisado también por el jefe de la oficina de la Presidencia y, al final, el presidente lo veía y pedía últimas modificaciones. Después de aprobado en lo general, el discurso pasaba por un extenso trabajo de cotejo de datos, cifras y estilo, a fin de reducir al máximo el margen de error. Finalmente, una hora antes del evento era revisado de nueva cuenta por el presidente.

Es importante destacar que, a partir de la alternancia, el discurso ha sido un campo de conflicto y negociación entre el área encargada de elaborarlo en Los Pinos y sus contrapartes en las distintas secretarías. Los integrantes del gabinete han desarrollado tácticas para dar visibilidad a sus resultados; por ejemplo, con Fox aprovechaban los viajes para convencerle de incluir, de última hora, algún dato favorable en su mensaje o le alcanzaban tarjetas con cifras sobre lo logrado en el tema que competía a un evento. En el gobierno de Calderón, Alejandra Sota enérgicamente otorgó una especie de blindaje al discurso, que desincentivaba el intento de los secretarios de influir en él. Esto, que llegó a ocasionar algunos conflictos, se matizó cuando Lendo se hizo cargo del área. La incidencia de algún miembro del gabinete en el gobierno de Peña Nieto se daba de manera más ordenada durante el *speech process*, a través de la revisión del texto en las secretarías, en donde los funcionarios trataban de actuar en favor de su causa, deslizando en el texto la información conveniente.

Esta práctica de los secretarios puede mermar la calidad del mensaje de tres formas: convertir un discurso de nivel presidencial en uno de nivel ministerial; provocar que quien saque provecho del discurso sea el secretario y no el presidente, y ocasionar que el texto se convierta en un escrito burocrático, plagado de cifras y nombres de programas públicos, lo que se conoce como *laundry list*, en lugar de cumplir con su propósito persuasivo.[12]

La presidencia retórica

Hemos mostrado hasta aquí un panorama del lugar que ha ocupado el discurso en la presidencia moderna en México, toca ahora hacer una reflexión sobre la retórica que ha usado cada presidente y sobre cómo ésta se inscribe en la narrativa de su gobierno. Antes de hacerlo, creemos pertinente recordar que la presidencia retórica propuesta por Tulis partía de la idea de que a principios del siglo xx los patrones de la retórica presidencial habían dado un giro, tanto en el contenido como en las alocuciones, en la búsqueda de un mayor acercamiento con la sociedad. Así, la retórica inspiracional había reemplazado a los argumentos razonados, basados en los principios constitucionales y derivado en la elaboración de mensajes de consumo público destinados a justificar la elección de ciertas políticas y a influir en la agenda pública (Bimes, 2010).

A lo largo del tiempo, la presidencia retórica ha incidido en la dimensión simbólica de la política, haciendo que los mandatarios empleen recursos literarios e histriónicos para intentar moldear la manera en que los ciudadanos entienden los temas que aquejan al país y coincidan con la forma en que el mandatario los enfrenta (Bimes 2010).

[12] Para muchos funcionarios el objetivo del discurso es mencionar en lugar de convencer, esto ha derivado en que en continuas ocasiones los escritores y responsables del discurso presidencial se hayan visto expuestos al enojo de altos funcionarios por no incorporar sus “párrafos” al texto. Algunos de ellos incluían promesas de acciones y presupuestos que, en voz del presidente, hubieran significado obligaciones para la Secretaría de Hacienda.

Zarefsky (2004) afirma, por ejemplo, que la presidencia retórica es importante porque intenta proveer al público con una definición de la realidad política.

En la actualidad, lo que se busca es que el mensaje de los presidentes se encuentre inmerso en un contexto más amplio, que es el de la narrativa del proyecto político que dio lugar a la postulación de su candidatura y a los ejes identitarios de su campaña. Éstos se convertirán en las directrices del relato al que el mandatario hará referencia para exponer las razones que lo llevan a emprender una determinada causa, para explicar su visión de las cosas y para defender sus decisiones.

Riorda y Rincón llaman a esta narrativa "mito de gobierno" y señalan que en comunicación política es un elemento unificador que simboliza la dirección, la voluntad y la justificación de las políticas. En el plano discursivo, este mito es utilizado por los presidentes a fin de ofrecer su propia recreación de la realidad en la que se sustenta su objetivo político, para construir así un universo común de sentido (Riorda y Rincón, 2016: 44).

¿Por qué el uso de la narrativa? y ¿qué es lo que distingue a la narrativa literaria de la política? Algunos autores coinciden en afirmar que los argumentos políticos serán mejor entendidos y acogidos si se presentan dentro de historias que coincidan con los marcos mentales de los auditorios, a los que los políticos se dirigen con intenciones persuasivas (Lakoff, 2004; Luntz, 2007; Heath y Heath, 2007; Nuñez, 2007).

Así, la narrativa política ha adoptado el método de contar historias (*storytelling*) como instrumento de persuasión. El *storytelling* parte de la idea de que es más fácil transmitir el conocimiento y la información si se integra en una historia, ya que ésta es la forma que se ha utilizado a través del tiempo para ese fin. Muchos especialistas en el tema (Bruner, 2002; Denning, 2005; Simmons, 2002 y 2007) coinciden en que contar historias es la mejor forma de comunicarse con los auditorios y esta práctica ha sido adoptada, con gran eficacia, en la concepción del mensaje y en la mercadotecnia políticos.

La narrativa en política se parece más al guión de una serie de televisión que a una novela literaria. En la segunda, el escritor tiene un compromiso con sus personajes y con la trama en la que ha decidido involucrarlos. En la primera, el político es el actor de una historia a la que fue invitado a participar por los electores y por los miembros de la élite que apoyaron su ascenso al poder, y si bien tiene algún dicho en la trama, ésta se construye a partir de la opinión de expertos.

En la arena política, podemos decir que sucede una batalla entre las distintas formas de contar los hechos,[13] en ella, la narrativa del gobierno se enfrenta con otras que formulan otros actores. El político/héroe intenta imponer la suya, sus adversarios buscan adjudicarle otra y, probablemente, los medios y la opinión pública le quieren atribuir otra u otras más. Los presidentes en México, por ejemplo, terminan siendo el blanco de las narrativas que los distintos actores quieren imponer a toda la sociedad.[14]

En la narrativa, cada presidente asume el papel de un personaje[15] de acuerdo con el arquetipo[16] con el que quiere ser identificado por la sociedad y explica cómo va a superar los problemas que la aquejan, a fin de construir un país mejor. Es frecuente que la

[13] Por ejemplo, mientras que Felipe Calderón intentó impulsar una narrativa en donde él era de alguna manera el héroe que "luchaba" en contra del "crimen organizado" para liberar a los mexicanos, sus adversarios lograron, con bastante éxito, colocar a esta lucha la etiqueta de la "guerra de Calderón", que la hacía ver como una guerra inventada, en función de la obsesión del mandatario por aumentar su legitimidad y como un combate sin enemigo claro.

[14] Desde hace décadas, para ciertos sectores de la sociedad la figura del presidente es sinónimo de "asesino" y "corrupto". Se difunde también que los presidentes tienen conductas que los hacen innobles para desempeñar el cargo, como ser poco inteligentes, alcohólicos, golpear o engañar a sus esposas, etcétera. También se les suele inventar diversas "enfermedades" que los incapacitan para gobernar.

[15] Aristóteles, señala en la *Retórica* que son tres los elementos persuasivos que debe tener un orador: el *ethos* o personalidad, el *pathos* o la emoción y el *logos* o la razón. El *ethos* se parece en mucho al personaje que el orador ha decidido desempeñar.

[16] Jung (1938) dice que las imágenes arquetípicas son formas o imágenes de naturaleza colectiva que se expresan a través del mundo, que constituyen un mito, y que al mismo tiempo son productos autóctonos e individuales de origen inconsciente.

narrativa forme parte del discurso de investidura y que se vaya desdibujando en la medida que el contexto político exija respuestas que no estaban contempladas en los relatos iniciales.[17]

Vicente Fox eligió un personaje a partir de la fusión de dos arquetipos: el del rebelde y el del redentor, y su narrativa fue la del cambio político. El rebelde veía su misión en desafiar a una élite política autoritaria, desgastada y corrupta, y el redentor buscaba liberar a México de ella a través de la consolidación de la democracia. Éstos son algunos de los compromisos que asumía al tomar posesión del cargo:

> […] Este cambio democrático que entró en su fase decisiva el 2 de julio, es resultado de un largo afán colectivo. Se gestó durante varias décadas con el sacrificio y la entrega de muchos y muchas mexicanas excepcionales, que lucharon en distintas trincheras para hacer posible lo que ahora vivimos […]
>
> […] El presidencialismo tradicional impuso por muchos años su monólogo. Ahora más que nunca, gobernar es dialogar; la fuerza de la nación no puede venir ya de un solo punto de vista, de un solo partido o de una sola filosofía […]
>
> […] La corrupción ha dejado exhausta la credibilidad social en el gobierno. La prepotencia y arbitrariedad han configurado el resto de su imagen […]
>
> […] Tales excesos mantienen en la agenda pública el reclamo social de restituir autoridad moral al ejercicio del gobierno […]

[17] Entre los especialistas se debate definir cuántos arquetipos existen o se pueden utilizar en los discursos. Nick Morgan (2005) coincide en que las historias que contamos en un discurso deben basarse en arquetipos, en los géneros que subyacen en el texto. La mayoría de las historias detrás de los discursos se basan en la épica, donde el héroe pelea contra la adversidad o contra sus rivales, y expone cómo los derrota o piensa derrotarlos. De acuerdo con Morgan debemos acomodar nuestro relato a este modelo y ubicar quién es el personaje, cuál es la adversidad, cuál es el dilema, cuáles son las expectativas de optar por uno u otro camino. Este autor señala que en un discurso se pueden manejar otros arquetipos, a los que define como: “un extraño en tierra extraña”, “historia de éxito o cultura del esfuerzo”, “revancha” y “la historia de amor”. Sin embargo, en nuestra experiencia, es la épica y sus variantes la que se utiliza, casi siempre, en los discursos políticos.

[…] Combatiré estos males con el rigor y el imperio de la ley, con todo el poder del presidente de la república, pero también con la fuerza sencilla y poderosa del ejemplo […]

[…] No es posible contener la justa indignación social. Los grandes corruptos del pasado, del presente y del futuro rendirán cuentas, no habrá para ellos borrón y cuenta nueva […]

[…] No habrá piadoso olvido para quienes delinquieron, tampoco habrá tolerancia para quienes pretendan continuar con privilegios hoy inaceptables […]

[…] Difiero radicalmente de la antigua expresión de que el poder no se comparte. Con esa idea se ha prohijado el cacicazgo, el centralismo, el autoritarismo y todas las demás formas perniciosas de ejercer la función pública. Compartiré el poder y también las responsabilidades […]

[…] Soy depositario del Poder Ejecutivo, no su propietario. Jamás me alzaré por encima del marco del origen democrático del cargo que he recibido, nunca será mi propósito concentrar el poder, sino ganar autoridad moral en su ejercicio […]

[…] Es mi mayor aspiración convertir la esperanza de todos los mexicanos en confianza. Sé perfectamente que habrá muchos obstáculos; la población ha sufrido muchos engaños, la estrategia en consecuencia no será compleja por encima de convencionalismos, en mi palabra estará empeñada, siempre, la mayor sinceridad […]

[…] El 2 de julio despertó una intensa emoción entre nosotros y fortaleció nuestro amor por México […]

[…] Con este triunfo hemos ganado de entrada un nuevo ánimo para encarar los retos del porvenir, no lo perdamos jamás, vivámoslo cada día a plenitud, buscando siempre ser mejores y manteniendo viva la llama de la esperanza […].[18]

A diferencia de los otros dos presidentes que se analizan en este artículo, que llegaron al poder con amplios márgenes de legitimidad, que les permitieron enunciar discursos ambiciosos y optimistas, Felipe Calderón asumió la Precidencia, en 2006, en circunstancias

[18] Disponible en <http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/2000_49/Discurso_de_Toma de_Posesion_de_Vicente_Fox_Quesada_71.shtml>.

menos favorables, debido al poco margen que hubo en la votación entre el primer y el segundo lugar en las elecciones.[19] De hecho, antes de acudir al Congreso, el traspaso de poder se hizo en una ceremonia inédita en la historia del país, a la media noche, cuando iniciaba el primero de diciembre, en la que Fox entregó el poder a Calderón en el salón Adolfo López Mateos de Los Pinos. El clima de inestabilidad se reflejó en el discurso que pronunció después en el Auditorio Nacional, en el que se asumió el conflicto a través de estas frases:

> […] Sé de la complejidad de las circunstancias en que estoy asumiendo el gobierno de México; sin embargo, estoy habituado a enfrentar y superar todos los obstáculos […]
>
> […] Es claro que México vive momentos de tensión entre las principales fuerzas políticas, soy consciente de la seriedad de nuestros distanciamientos y asumo plenamente la responsabilidad que me corresponde para resolverlos y reunificar a México […]
>
> […] Mientras nosotros sigamos atrapados por nuestros desencuentros estaremos incumpliendo la responsabilidad que nos han asignado los mexicanos […]
>
> […] Los conflictos entre políticos sólo dañan a la gente y, sobre todo, a los que menos tienen […]
>
> […] Sé que no puede invocarse la democracia para atentar contra la democracia y su representación […]
>
> […] La solución, la solución a los problemas debe construirse por la vía de la paz y de la legalidad, dentro del marco de las leyes e instituciones que nos hemos dado los mexicanos y no fuera de él […]
>
> […] La política no es una batalla en donde un partido gana y otro pierde, eso debe quedar en la arena de las contiendas electorales […]

[19] Son representativas de esta situación las tres últimas palabras que tuiteó el presidente Calderón al finalizar su mandato en 2012: “gané, asumí, ejercí”; un asíndeton que evoca el “veni, vidi, vici” de Julio César.

> […] Los políticos estamos obligados a resolver los problemas de los ciudadanos y no a agravarlos con nuestra discordia […][20]

Ahí también se esbozaron las primeras líneas del arquetipo del héroe que el presidente iría a representar durante el sexenio y de la epopeya que intentaría emprender con el propósito de liberar al país del avance del crimen organizado:

> […] Hoy la delincuencia pretende atemorizar e inmovilizar a la sociedad y al gobierno; la inseguridad pública amenaza a todos y se ha convertido en el principal problema de estados, ciudades y regiones enteras […]
>
> […] Sé que restablecer la seguridad no será fácil ni rápido, que tomará tiempo, que costará mucho dinero, e incluso, y por desgracia, vidas humanas […]
>
> […] Pero ténganlo por seguro, esta es una batalla en la que yo estaré al frente, es una batalla que tenemos que librar y que unidos los mexicanos vamos a ganar a la delincuencia.[21]

El viaje del héroe (Campbell 2010) se verá reflejado en otros mensajes pronunciados por el presidente a lo largo de su mandato. Destacamos algunos ejemplos.

En el desayuno con motivo de fin de año con el personal naval, el 20 de diciembre de 2007:

> Al iniciar esta guerra frontal contra la delincuencia señalé que esta sería una lucha de largo aliento, que no sería fácil ganarla, que costaría tiempo, recursos económicos e incluso vidas humanas. Lo sabemos porque así son, precisamente, las guerras, pero la clave está, precisamente, en los bienes y valores que se defienden: la vida, la seguridad, la prosperidad y la paz de los mexicanos.[22]

[20] Disponible en <http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/2006413/Palabras_del_presidente_Felipe_ Calder_n_Hinojosa_en_el_Auditorio_Nacional. shtml>.

[21] Ídem.

[22] Discurso del presidente Felipe Calderón en el desayuno con motivo de fin de año con el personal naval, el 20 de diciembre de 2007. Disponible en<http://calderon.Precidencia.gob.mx/2007/12/el-presidente-calderon-en-el-desayuno-con-motivo-de-fin-de-ano-en-convivencia-del-mando-supremo-con-personal-naval/>.

En el 145 aniversario de la Batalla de Puebla, el 5 de mayo de 2007:

> [...] Hoy el pueblo de México enfrenta nuevos enemigos que amenazan nuestro futuro [...]
>
> [...] Hay un enemigo de la Nación, que es el crimen organizado, que atenta contra la seguridad y la paz de nuestros hogares, contra la salud de nuestras familias, contra nuestro desarrollo y nuestro porvenir [...]
>
> [...] Ante la amenaza a la seguridad interior no daremos ni un paso atrás porque no entregaremos la Patria a sus enemigos [...][23]

Durante la Ceremonia de Clausura y Apertura de Cursos del Sistema Educativo Militar, el 12 de septiembre de 2008:

> [...] Por eso, en esta guerra contra la delincuencia, contra los enemigos de México, no habrá tregua ni cuartel [...] Es imprescindible que todos los que nos sumamos a ese frente común pasemos de la palabra a los hechos y que declaremos, verdaderamente, la guerra a los enemigos de México y vayamos por la victoria que la Patria reclama y a la que tiene derecho. Estoy convencido que esta guerra la vamos a ganar [...][24]

Aquí hay que destacar un punto interesante, el propósito del presidente era que a través del discurso se construyera la idea de una "lucha" contra del crimen organizado. Sin embargo, los medios y la opinión pública etiquetaron las acciones como "la guerra de Calderón", expresión con un matiz más fuerte del que se quería dar desde Los Pinos. Aunque había pronunciado varias veces la palabra "guerra", ésta fue rechazada por el propio presidente como parte de su epopeya contra la delincuencia[25] (aunque aceptaba la

[23] Extractos del discurso pronunciado por el presidente Felipe Calderón Hinojosa, durante la conmemoración del 145 aniversario de la Batalla de Puebla, el 5 de mayo de 2007. Disponible en <http://201.147.173.37/Prensa/2007/coms07/05052007 p.shtm>.

[24] Discurso del presidente Felipe Calderón Durante la Ceremonia de Clausura y Apertura de Cursos del Sistema Educativo Militar el 12 de septiembre de 2008. Disponible en <http://calderon.Precidencia.gob.mx/2008/09/el-presidente-calderon-en-la-ceremonia-de-clausura-y-apertura-de-cursos-del-sistema-educativo-militar>.

[25] "Yo no he usado y sí le puedo invitar a que, incluso, revise todas mis expresiones públicas y privadas. Usted dice: Usted ya eligió el concepto de GUERRA. No. Yo no lo

palabra "lucha"), pero aquí se puede coincidir con Luntz (2007) cuando afirma que lo importante "no es lo que tú dices sino lo que la gente escucha".[26]

La narrativa tenía otro problema, carecía de antagonistas concretos: los cárteles o sus líderes con nombre propio. Los enemigos a los que se enfrentaba el país en el mensaje calderonista estaban construidos en términos abstractos, por ejemplo, se hablaba de crimen organizado, impunidad o delito. Al no llamar a los enemigos por su nombre, un sector de la población pensó que el discurso carecía de sustento real y que era un invento o una cortina de humo, para desviar la atención de los problemas políticos inmediatos. Se pensó, además, que la lucha no estaba dando resultados concretos para la gente que padecía a la delincuencia de manera cotidiana o incluso se pensaba que el presidente se mostraba insensible ante esta situación, como cuando fue increpado en Ciudad Juárez por la madre de uno de los jóvenes asesinados en Villas de Salvárcar (12/02/2010).[27]

El arquetipo de Enrique Peña Nieto ha sido el del transformador y, a diferencia de Fox, cuya visión del cambio era política, ha

elegí. Yo he usado permanentemente el término lucha contra el crimen organizado y lucha por la seguridad pública y lo seguiré usando y haciendo. Pero independientemente del tema denominacional que se quiera dar, coincido con usted, la legitimidad del Gobierno radica en la medida en que actúe conforme a la ley". Declaración de Felipe Calderón citada en el artículo de Nexos: "Una ayudadita de memoria para Felipe Calderón", del 28 de enero de 2011. Disponible en <http://redaccion.nexos.com.mx/?p=2571>.

[26] Hay que señalar que desde que Franklin D. Roosevelt declarara la guerra a las potencias del eje, otros presidentes estadounidenses han usado el término "guerra" para impulsar sus políticas. Lyndon B. Johnson le declaró la guerra a la pobreza, Nixon a las drogas, Ford a la inflación y George W. Bush al terrorismo.

[27] Calderón pagó un alto costo político por el asesinato de un grupo de jóvenes en Villas de Salvárcar, Ciudad Juárez, pero cuando se capturó al responsable, "El Diego", jefe de los sicarios de La línea, quien confesó haberlos mandado a asesinar, el hecho no tuvo tanta trascendencia en la opinión pública. Véase: <http://expansion.mx/nacional/2011/08/02/el-presunto-lider-de-la-linea-confiesa-la-matanza-en-villas-de-salvarcar>.

planteado su relato desde la perspectiva de quien se siente capaz de cimbrar al país modificando de raíz sus bases estructurales.

El presidente, de inicio, no construyó su narrativa a partir de la lucha contra algún enemigo, como lo hicieron Fox y Calderón, él centró su mensaje en las altas expectativas que tenía para el país. En su discurso de investidura se encuentran frases como éstas:

> […] Gracias a la solidez de nuestras instituciones, a la realidad irreversible de nuestra democracia y a la solidez de sus finanzas, México ahora está listo para despuntar en el mundo del siglo xxi. Así, lo reconocen ya observadores políticos y económicos, nacionales y extranjeros […]
>
> […] Todos coinciden en que tenemos una oportunidad histórica para proyectar a México, hasta convertirlo en una potencia, como lo merece ser. Las naciones desarrolladas, en algún momento de su historia, decidieron dar un gran paso. Hoy, toca a los mexicanos dar ese gran paso […]
>
> […] Todo cambio profundo es resultado de creer, de creer en lo que hacemos, de creer en lo que somos, de creer en nosotros mismos, de tener confianza en lo que podemos, en lo que somos y podemos ser […]
>
> […] Conducir la transformación es mi responsabilidad, como presidente de la república. Hacerlo en democracia, es mi obligación ineludible […]
>
> […] Es tiempo de romper, juntos, los mitos y paradigmas, y todo aquello que ha limitado nuestro desarrollo […]
>
> […] Transformar a México significa vencer los rezagos. Transformar a México implica mover todo lo que se tenga que mover: la gente, la mentalidad, las instituciones […]
>
> […] Seamos, todos, parte del México que no le tiene miedo a la transformación, del México dispuesto a trascender y a dejar huella. Nuestro país, nuestra Nación, necesita de todos […]
>
> […] Es tiempo de mover a México. Seamos parte de la generación que logre la transformación nacional. Vienen, de eso estoy convencido, mejores tiempos para todos los mexicanos. Porque éste, éste es el momento de México.[28]

[28] Disponible en <http://www.excelsior.com.mx/2012/12/01/nacional/ 872692>.

En política, el personaje, sea por ejemplo el presidente, un gobernador o un candidato a algún puesto de elección, pretende que la sociedad asuma como propia la narrativa que le propone. Sin embargo, en la medida en que las grandes expectativas desatadas por los discursos de triunfo se matizan por el ritmo lento de los resultados, la narrativa se muestra incapaz de cumplir con las condiciones que exige un relato convincente: sinceridad, veracidad y eficacia.[29]

Ante esta situación, algunos políticos deciden modificar su mensaje y otros plantearse pequeñas narrativas para los temas que reflejan más su ideario de gobierno. Hay un contraste entre el contenido optimista y ambicioso que caracteriza a los mensajes presidenciales al principio de la gestión y su tono de justificación del final.

En el caso de Fox, si en un principio el relato de la alternancia y el cambio democrático fue la historia a contar, en la medida en que fue perdiendo el bono democrático dedicó buena parte del tiempo a mencionar los logros emblemáticos de su gestión (Meyenberg y Aguilar, 2015). No obstante, hacia el final del sexenio tuvo que dar cuentas sobre qué había pasado con el cambio democrático que había encabezado. Después una tensa ceremonia en la que fue impedido de emitir su mensaje, en un Congreso tomado por la fracción parlamentaria del Partido de la Revolución Democrática, como protesta por los resultados de la elección de junio de 2006, el presidente emitió este mensaje en respuesta a la coyuntura adversa a la democracia que se había comprometido a consolidar:

> […] Estos logros, si bien insuficientes, son un poderoso aliciente para continuar nuestra lucha en favor de un México más justo y más próspero […]

[29] Charaudeau (2005) sugiere que para que un relato sea convincente tiene que cumplir tres condiciones: la condición de sinceridad que obliga a decir la verdad; la condición de acción que para todo discurso que anuncia decisiones o hace promesas obliga a llevar a la práctica lo que se ha prometido; y la condición de eficacia, que hará que el emisor dé prueba de que tiene los medios para realizar lo que promete y que los resultados serán positivos.

> […] Este año ha sido especialmente sensible en nuestra vida política. Es preciso evaluarlo a la luz de las libertades que nos ha dado la democracia […]
>
> […] Una sociedad dividida es una sociedad débil; una sociedad incapaz de alcanzar sus fines; incapaz de atender a los más necesitados […]
>
> […] Todos tenemos la obligación de promover el entendimiento que nos lleve a encontrar coincidencias, conciliar divergencias, visiones e intereses contrapuestos […]
>
> […] Es momento de unidad en torno a los valores e instituciones de la nación; de unidad para alcanzar los anhelos de democracia, justicia y bienestar social del pueblo mexicano […]
>
> […] Por encima de filiaciones y diferencias, tenemos una historia y un futuro comunes […]
>
> […] El futuro está en nuestras manos si privilegiamos la tolerancia por encima de la intransigencia; la búsqueda de acuerdos por encima de la descalificación; la voluntad de entender al otro por encima de las divisiones […][30]

En el transcurso del sexenio, el presidente Calderón incorporó a su épica la lucha contra "cinco jinetes del apocalipsis": la influenza, la crisis económica mundial, la violencia del crimen organizado, la peor sequía en 70 años y la mayor caída en la producción de petróleo en la historia de México.[31]

Por otra parte, el presidente fue depurando la narrativa de la lucha en contra de la delincuencia hasta darle un carácter sociológico. Una versión acabada de este enfoque se encuentra en el último informe de gobierno:

> […] México estaba inmerso en una dinámica perversa que podría resumirse así: la evolución del fenómeno delictivo y la involución de las instituciones encargadas de combatirlo […]
>
> […] Desde hace más de una década, comenzaron a darse cambios de fondo en el comportamiento de la criminalidad en México. Nuestro país

[30] Disponible en <http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/Siglo_XXI_21/index.shtm>l.

[31] Véase el artículo de *Nexos*: "La economía, los jinetes del Apocalipsis, la Providencia y Felipe Calderón", del 5 de mayo de 2010. Disponible en <http://redaccion.nexos.com.mx/?p=1363>.

dejó de ser uno de mero tránsito de drogas, para convertirse, también, por desgracia, en un país de consumo […]

[…] Los criminales comenzaron a buscar nuevos mercados entre los jóvenes, impulsados por el crecimiento en el ingreso de la población, entre otras cosas […]

[…] Este cambio del mero narcotráfico al narcotráfico más narcomenudeo, fue una de las razones relevantes por la que la violencia comenzara a afectar gravemente a los ciudadanos, y voy a explicar por qué […]

[…] La venta de droga al menudeo, en detalle, provocó que las organizaciones no sólo trataran de controlar rutas y puntos fronterizos, como antes, sino también plazas y regiones enteras del territorio mexicano […]

[…] Esta expansión territorial la llevó a enfrentamientos cada vez más violentos entre las propias organizaciones. Y en esa disputa por redes y territorios, se gestó y se libra hasta ahora una de las más cruentas luchas de las que se tengan registro […]

[…] Otro factor fundamental fue que, en el año 2004, los Estados Unidos facilitaron la compra de armas de asalto, al no refrendar la ley que prohibía su venta; y ello permitió que los delincuentes tuvieran acceso, casi ilimitado, a todo tipo de armamento, con lo cual aumentó considerablemente su poder de fuego frente al Estado y frente a grupos rivales, y alimentó así la espiral de violencia que iniciara, precisamente, más o menos por ese tiempo […]

[…] Para dominar una región, las bandas requerían neutralizar a la autoridad, y neutralizarla a través de la intimidación o la cooptación. Y una vez sometida la autoridad y hechos del control territorial, por meras economías de alcance, los criminales incursionaron en otros delitos, como son el secuestro, la extorsión y el cobro de derecho de piso […]

[…] Paralelamente al crecimiento de la delincuencia se vivió otro fenómeno, éste de parálisis y, en muchos casos, de franca involución de las instituciones de seguridad […][32]

En su narrativa épica, Calderón reconoció que no había derrotado al adversario y se contentó con decir que ahora había mejores capacidades institucionales para hacerles frente:

[32]Disponible en <http://calderon.Precidencia.gob.mx/2012/09/el-presidente-calderon-durante-su-mensaje-con-motivo-del-sexto-informe-de-gobierno>.

> […] En este esfuerzo se han presentado, desde luego, errores y omisiones, pero lo importante es que están en marcha ya las instituciones Federales y, en muchos casos, las locales, sobre las que se construye una nueva era de paz y seguridad para nuestras familias […]
>
> […] Muchos problemas subsisten, sí. Pero hoy, México tiene mayores y mejores capacidades para enfrentarlos […][33]

Enrique Peña Nieto construyó la narrativa transformadora a partir de la promoción de las 13 reformas estructurales aprobadas en el Congreso en los primeros años de su gestión. Sin embargo, la erosión de su prestigio, debido a diversos hechos que indignaron a la sociedad,[34] hizo que esa narrativa resultara irrelevante. Fue sólo ante la amenaza para México que significó la llegada de Donald Trump a la Presidencia de Estados Unidos que cobró sentido un cambio de narrativa que convocaba a la unidad nacional para hacer frente a los retos del país.

En el marco del aniversario del centenario de la Constitución el mandatario se refirió a la amenaza estadouonidense de esta manera:

> […] Para todos está claro que el centenario de la Constitución ocurre en una coyuntura difícil. Los paradigmas sociales, económicos y políticos a nivel internacional están cambiando aceleradamente […]
>
> […] Los sentimientos de frustración, temor e incertidumbre se han extendido y agudizado en todos los continentes, ante un contexto cada vez más volátil y más complejo […]

[33] Ídem.

[34] Los casos conocidos por la sociedad y los medios como Ayotzinapa, Casa Blanca, la visita de Trump a Los Pinos, el gasolinazo y el espionaje a través del *malware pegasus*, tuvieron como resultado y efecto la indignación de la opinión pública, responsabilizaron al gobierno y dinamitaron la credibilidad del presidente. Estos problemas se agravaron por crisis de comunicación que no fueron ni eficaz ni oportunamente resueltas por el gobierno. En contraste, en el gobierno de Fox, cuando Rubén Aguilar dirigía la comunicación de la Precidencia, había un equipo expresamente conformado para responder de manera rápida y oportuna a cualquier crisis de comunicación. Había una preocupación y un esfuerzo en no desdeñar ningún ataque mediático al gobierno y ofrecer a la sociedad y a los medios una versión oficial y convincente de los hechos.

> […] Este ambiente de desencanto y preocupación es también un llamado de atención para nuestro país […]
>
> […] Hoy nuestra Nación, como pocas veces en su historia reciente, está a prueba […]
>
> […] Vivimos momentos cruciales, momentos en que se han conjuntado desafíos del exterior con retos del interior […]
>
> […] Son tiempos de decisiones. Decisiones que no sólo van a determinar nuestro presente, sino también el futuro de nuestros hijos y el de las próximas generaciones […]
>
> […] Son tiempos que llaman a la unidad. Unidad en lo esencial, unidad como sociedad y como nación. Unidad para encontrar juntos soluciones a las exigencias de nuestro tiempo […]
>
> […] De la claridad y firmeza con que actuemos, y de la unidad que preservemos, dependerá el bienestar de México […]
>
> […] Recordemos el ejemplo de los Constituyentes: ninguna, ninguna de sus diferencias les impidió concretar el proyecto colectivo que necesitaba el país para reconciliarse […]
>
> […] Aprendamos de ese brillante episodio de nuestra historia […]
>
> […] México exige de nosotros unidad. Unidad no alrededor de una persona o un gobierno, sino unidad en torno a los valores de la Constitución, los valores de nuestra ley fundamental: soberanía, libertad y justicia, democracia e igualdad […][35]

En el trasfondo del surgimiento de la presidencia retórica en México existe un intento por explicar de forma clara el sentido de las acciones de gobierno. La narrativa fue cobijada día con día con las actividades y los discursos de los mandatarios y del resto de los funcionarios del gobierno. Sin embargo, hacia finales de los sexenios, las narrativas se desdibujan, sin haber dejado mayor huella en la sociedad.

Riorda y Ávila (2016) nos recuerdan que un mito profundo no se instala en el corto plazo. Además de esto, la presidencia retórica

[35] Disponible en <https://www.gob.mx/Precidencia/prensa/palabras-presidente-epn-ceremonia-conmemorativa-100-aniversario-promulgacion-de-la-constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos?idiom=es>.

aumenta las expectativas sobre la capacidad de liderazgo de los presidentes. Esto va erosionado poco a poco su imagen como resultado de las ofertas incumplidas, de los errores que les atribuya la sociedad, de los escándalos políticos durante su gobierno, de las crisis de comunicación, del análisis crítico a su gestión y de la persistencia de los problemas nacionales. Este deterioro de su imagen trae aparejado un desgaste de su narrativa.

Reflexiones finales

Los estudiosos del *going public* afirman que una de las estrategias para lograr el objetivo de posicionar el mensaje presidencial en la agenda pública y persuadir a la sociedad es la de un liderazgo sostenido, en el que el presidente use todo su repertorio de recursos políticos y de comunicación para centrar la atención del público de forma permanente. Ésta es la estrategia seguida en nuestro país.

En México, el discurso no se dosifica, la palabra y la presencia pública se multiplican con la finalidad de mostrar un presidente activo, que sabe hacia dónde conduce al país, que es cercano a la ciudadanía, que reconoce las problemáticas, que toma decisiones y que resuelve. Los presidentes pronuncian discursos en actividades como la visita de mandatarios extranjeros, las giras internacionales, las cumbres mundiales organizadas en nuestro país, los aniversarios cívicos o de instituciones republicanas, los informes de gobierno, la promulgación de leyes, los cambios al interior del gabinete, las giras por las entidades federativas, la presentación de programas y políticas públicas, las asambleas de cámaras empresariales y de organizaciones laborales, la inauguración de obra pública, la entrega de apoyos a la población, los eventos militares, el abanderamiento de delegaciones de deportistas, los mensajes a medios de comunicación e incluso en la atención de desastres naturales, por mencionar sólo algunas.

Mediante sus eventos y discursos, los presidentes buscan el consentimiento y respaldo de los ciudadanos a sus políticas y acciones de gobierno. Buscan también ser parte de la agenda

pública y generar noticias para estar en los medios todos los días, para que su imagen y su voz se encuentren presentes en la vida de los mexicanos.

Los mandatarios mexicanos emiten durante su gobierno una cantidad imponente de discursos. Felipe Calderón y su equipo contabilizaron 3 500 eventos en los que hubo al menos un discurso del presidente (Calderón, 2012), porque efectivamente también había eventos en los que participaba dos veces: abriendo y cerrando la sesión.

Cabe decir que la saturación del espacio público con el mensaje de los mandatarios no es garantía de incidencia en la opinión, ni modifica preferencias públicas. Parte del éxito depende del comportamiento estratégico de los presidentes. Si se focalizan en temas que ya cuentan con el apoyo del público, entonces tendrán más posibilidades de aumentar su poder de convocatoria.

Los presidentes hablan para ejercer liderazgo, pero no se espera que todos los discursos tengan el mismo impacto, algunos son más efectivos que otros, algunos despiertan más interés que otros (Eshbaugh-Soha, 2016). Hay, sin embargo, un discurso fundacional del que se desprenden los demás, que los va nutriendo y orientando; éste se constituye a partir de la narrativa. La presidencia retórica implica, entonces, desarrollar una narrativa que dé sentido a los objetivos y acciones del gobierno y que ofrezca su propia recreación de la realidad.

Esto requiere, entre otras cosas, explicar quiénes integran el gobierno, por qué ejercen el poder, cuáles son sus aspiraciones, qué problemáticas nacionales son las que combaten y cómo piensan solucionarlas, cómo conciben al país y a la ciudadanía o, en su caso, al pueblo, cuáles son los obstáculos que encuentran y quiénes son sus rivales políticos, económicos o sociales. Demanda integrar todo en una "historia" que emocione y que inspire, que interese y que convenza.

En las Precidencias analizadas lo que observamos es una narrativa construida "desde arriba" y no como el rescate de las ideas, las preocupaciones y las esperanzas que se encuentran en el imaginario

colectivo. Como en todas las Precidencias retóricas, el discurso ha despertado expectativas exageradas que después han sido abatidas por la realidad. Queda entonces, como tarea pendiente, hacer una evaluación pausada sobre los alcances de esta forma de liderazgo y de su eficacia persuasiva en el largo plazo.

Referencias

Aristóteles (2007). *Arte poética. Arte retórica*. México: Porrúa, Colección Sepan Cuántos, núm. 175.

Beuchot, Mauricio (1998). *La retórica como pragmática y hermenéutica*. Barcelona: Anthropos.

Bimes, Terri (2010). “Understanding the Rhetorical Presidency”. En *The Oxford Handbook of the American Presidency*. [En línea]. Disponible en DOI:10.1093/oxfordhb/9780199238859. 003 .010.

Breton, Philippe (2014). *L'argumentation dans la communication*. París: La découvert.

Bruner, Jerome (2002). *Making Stories: Law, Literature, Life*. Nueva York: Farrar, Straus and Groux.

Calderón Hinojosa, Felipe (2012). *La voz de los hechos. Discursos del presidente Felipe Calderón Hinojosa*. México: Presidencia de la República y Fondo de Cultura Económica.

Calderón Hinojosa, Felipe (2014). *Los retos que enfrentamos. Los problemas de México y las políticas públicas para resolverlos (2006-2012)*. México: Debate.

Campbell, Joseph (2010). *El héroe de las mil caras. Psicoanálisis del mito*. México: Fondo de Cultura Económica.

Canel, María José (2010). *Comunicación de las Instituciones Públicas*. Madrid: Tecnos.

Cook, Timothy (1998). *Governing with the News. News Media as a Political Institution*. Chicago: University of Chicago Press.

Charaudeau, Patrick (2005). *Le discours politique: les masques de pouvoir.* París: Vuibert.

Charaudeau, Patrick (2013). *La conquete du pouvoir; opinion, persuasión, valeur. Les discours d'une nouvelle donne politique*. París: L'Harmattan.

De Gandt, Marie (2013). *Sous la plume. Petite exploration du pouvoir politique*. París: Robert Laffont.

Denning, Stephen (2005). *The Leader's Guide to Storytelling: Mastering the Art and Discipline of Business Narrative*. San Francisco: Jossey Bass.

Eshbaugh-Soha, Mathew (2016). "Going Public and Presidential Leadership". *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. DOI. 10.1093/acrefore/9780190228637.013.57

Finley, Moses I. (1990). *El nacimiento de la política*. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes y Grijalbo.

Franklin, Bob (1994). *Packaging Politics*. Londres: Bloomsbery.

Gavin, William F. (2011). *Speechwright. An Insider's Take on Political Rhetoric*. Michigan: Michigan State University Press.

Heath, Chip y Dan Heath (2007). *Made to Stick*. Nueva York: Random House.

Humes, James C. (1997). *Confessions of a White House Ghostwriter. Five Presidents and Other Political Adventures*. Washington: Regnery Publishing.

Jung, Carl (1938). *Psychology and Religion*. Connecticut: Yale University Press.

Kennedy, George A. (1994). *A New History of Classical Rhetoric*. New Jersey: Princeton University Press.

Kernell, Samuel (1993). *Going Public: New Strategies of Presidential Leadership*. Washington: Washington Congressional Quarterly Press.

Lakoff, George (2004). *Don't Think of an Elephant*. Vermon: Chelsea Green.

Lakoff, George y Mark Johnson (2012). Metáforas de la Vida Cotidiana. Madrid: Cátedra.

Lehrman, Robert (2010). *The Political Speechwriter's Companion: A Guide for Writers and Speakers*. Washington: CQ Press.

Leith, Sam (2012). *¿Me hablas a mí? La retórica de Aristóteles a Obama*. México: Taurus.

Luntz, Frank (2007). *Words that Work*. Nueva York: Hyperion.

Mathews, Ryan y Watts Wacker (2008). *What´s Your Story?: Storytelling to Move Markets, Audiences, People and Brands*. Nueva Jersey: Financial Times Press.

McKee, Robert (2011). *El guión. sustancia, estructura, estilo y principios de la escritura de guiones*. Barcelona: Alba Minus.

Meyenberg, Yolanda y Rubén Aguilar (2015). *La comunicación presidencial en México (1988-2012)*. México: Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM y Gobierno de Coahuila.

Morgan, Nick (2005). *Give Your Speech, Change the World: How to Move Your Audience to Action*. Boston: Harvard Business School Press.

Morgan, Nick (2009). *Trust me: Four Steps to Authenticity and Charisma*. San Francisco: Jossey Bass.

Nelson, Michael (2010). "Speeches, Speechwriters, and the American Presidency". En *The President's Words*. Kansas: University Press of Kansa.

Neustadt, Richard (1991). *Presidential Power and the Modern Presidents. The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*. Versión editada de *Presidential Power and the Modern Presidents. The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan, 1960*. Nueva York: The Free Press.

Noonan, Peggy (1998). *On Speaking Well. How to Give a Speech with Style, Substance, and Clarity*. Nueva York: Harper.

Noonan, Peggy (2010). *What I Saw at the Revolution: A Political Life in the Reagan Era*. Nueva York: Random House Trade Paperback.

Núñez, Antonio (2007). *¡Será mejor que lo cuentes!* Madrid: Empresa Activa.

Polti, George (1912). *Les Trente-six Situations Dramatiques*. París: Mercure de France.

Price, Raymond (1977). *With Nixon*. Nueva York: The Viking Press.

Riorda, Mario y Caroline Ávila (2016). "El mito político y su aplicación en la comunicación de gobierno". En Mario Riorda y

Omar Rincón. *Comunicación gubernamental en acción. Narrativas presidenciales y mitos de gobierno.* Buenos Aires: Biblos.

Riorda, Mario y Omar Rincón (2016). *Comunicación gubernamental en acción. Narrativas presidenciales y mitos de gobierno*. Buenos Aires: Biblos.

Ritter, Kurt y Martin J. Medhurst (2003). *Presidential Speechwriting. From the New Deal to the Reagan Revolution and Beyond*. Texas: Texas A&M University Press.

Robinson, Peter (2003). *How Ronald Reagan Changed my Life*. Nueva York: Harper Collins.

Ryan, Halford R. (1988). *Franklin D. Roosevelt's Rhetorical Presidency*. Connecticut: Greenwood.

Salmon, Christian (2008). *Storytelling. La machine á fabriquer des histoireset á formater les esprits*. París: La Découvert.

Schlesinger, Robert (2008). *White House Ghost: Presidents and their Speechwriters*. Nueva York: Simon and Schuster.

Seymour-Ure, Colin (2003). *Prime Minister and the Media. Issues of Power and Control*. Oxford: Backwell.

Simmons, Annette (2002). *The Story Factor: Inspiration, Influence, and Persuasion Through the Art of Storytelling*. Cambridge: Basic Books.

Simmons, Annette (2007). *Whoever Tells the Best Story Wins: How to Use Your Own Stories to Communicate with Power and Impact*. Nueva York: amacom.

Simon, Dennis y Charles Ostrom (1988). "The Politics of Prestige: Popular Support and the Modern Presidency". *Presidential Studies Quarterly* 4 (diciembre).

Sorensen, Ted (2009). *Counselor: A Life at the Edge of History*. Nueva York: Harpe.

Tulis, Jeffrey (1987). *The Rhetorical Presidency*. Nueva Jersey: Princeton University Press.

Vico, Giambattista (2004). *Obras II. Retórica. Instituciones de oratoria*. Barcelona: Anthropos.

Wolton, Dominique (1998). "La comunicación política: construcción de un modelo". En *El nuevo espacio público*. Madrid: Gedisa.

Zarefsky, David (2004). "Presidential Rhetoric and the Power of Definition". *Presidential Studies Quarterly* 34 (septiembre): 607–619.

El impacto de la comunicación presidencial en la aprobación del desempeño en materia de seguridad

Tomislav Lendo Fuentes

Introducción

Cuando Felipe Calderón asumió la Presidencia, el crimen y la violencia habían venido creciendo de manera notable. La inseguridad era ya considerada por la opinión pública como el problema más grave del país. Había un llamado urgente de la sociedad para que el gobierno tomara medidas a fin de combatir el secuestro, la extorsión y el robo, entre otros delitos. Enfrentar el problema del crimen fue una de las principales peticiones que recibió como candidato presidencial. "Durante mi campaña electoral me sorprendió el número de personas que en muchas partes del país se acercaron a mí para contarme sobre un hijo que había desaparecido o había sido asesinado, empresarios que habían sido extorsionados, y la impunidad con la que operaban los criminales" (Felipe Calderón entrevistado por Roberto Rock el 21 de febrero de 2011). En respuesta, Calderón hizo del combate al crimen y del fortalecimiento del Estado de derecho una prioridad de su plataforma electoral (Calderón, 2005: 11-24), un tema central de su plan de gobierno (Poder Ejecutivo Federal, 2007: 41-80) y un eje discursivo fundamental de su periodo de gobierno.

En un contexto en el que la sociedad exigía un gobierno receptivo que reconociera y abordara urgentemente ese grave problema, tan pronto como comenzó su mandato, Calderón tomó acciones contra

el crimen, enviando tropas a Michoacán, a petición del gobernador de oposición Lázaro Cárdenas Batel (presidente Felipe Calderón, entrevistado por Oscar Mario Beteta, 1 de diciembre de 2008). Al tiempo que actuaba decididamente, enviaba un mensaje a la sociedad en el sentido de que la lucha contra la delincuencia era una prioridad de su gobierno. Muchos de sus eventos públicos iniciales estuvieron orientados a este tema.[1]

Las políticas de seguridad del gobierno federal representaron una respuesta a esa demanda social. Como sugiere Wayne Parsons (Parsons, 1995: 110): "En una democracia [...] la política pública es una función de la opinión pública. La demanda de políticas determina la oferta de políticas".[2]

El apoyo público a un sistema democrático, así como a un gobierno democrático, está en cierta medida ligado a la capacidad de ese régimen y ese gobierno para satisfacer las demandas de la sociedad.[3] Como sostienen Mateo Díaz *et al.* (2006: 271) "las perspectivas para ampliar la legitimidad de los sistemas democráticos dependen significativamente del desempeño de las instituciones y actores políticos del sistema y de los resultados de las políticas adoptadas a través de sus procesos de toma de decisiones".[4]

Y para que el público conozca la responsividad y el desempeño del gobierno, es necesario que éste comunique sus acciones a lo

[1] Estos son algunos de los eventos públicos en los primeros días de su administración: 01/12/06, Saludo a las Fuerzas Armadas del Estado Mexicano; 12/12/06, señal de partida de la Operación de Seguridad para la temporada de vacaciones de invierno 2006; 13/12/06, traslado de tropas del Ejército y de la Armada a la Policía Federal; 19/12/06, desayuno de fin de año con personal de la Armada; 03/01/07, visita a las Fuerzas Federales en Michoacán; 19/01/07, ceremonia de transmisión del Comando Sable de la Armada Mexicana. Esto no debe ser engañoso en el sentido de que sólo tenía eventos de seguridad pública en su agenda. De hecho, durante los primeros 50 días de su administración sólo 15% de los acontecimientos se ocuparon de la cuestión, pero sigue siendo un importante contraste con su predecesor y mostró su determinación para abordar el problema.

[2] Traducción del autor.

[3] Esto se refiere a la idea de apoyo difuso y específico originalmente desarrollado por Easton, 1975 y más tarde por Norris, 1999 y Mateo Diaz *et al.*, 2006

[4] Traducción del autor.

largo de todo el proceso de políticas públicas. Como sostiene Cristina Moreno (2012: 15), la comunicación de los programas gubernamentales "debe buscar construir y mantener consenso y apoyo en torno a su perspectiva del problema y la solución. En ese sentido, es importante que las medidas tomadas sean visibles, es decir, que los medios las cubran y los ciudadanos las conozcan".

De hecho, si uno observa la identificación de la inseguridad como el problema más importante del país, al comienzo de la administración de Calderón (gráfica 1) y la percepción pública de su desempeño en la lucha contra la delincuencia (gráfica 2), está claro que la sociedad veía el crimen como un problema amenazador y apoyaba la decisión de Calderón de hacerle frente. De acuerdo con el levantamiento de marzo 2007 de GEA-ISA, entre quienes votaron por López Obrador, 70% aprobaba las operaciones de seguridad y sólo 24% las desaprobaba (GEA-ISA, 2009).

Según, Roy Campos (2007), la aprobación de Calderón aumentó de 55% a 65% entre febrero y marzo de 2007. Después de una elección altamente competida, esta mejora podría haber sido resultado de una intensa campaña de comunicación durante los primeros 100 días, en la que presentaba las políticas con las que habría de

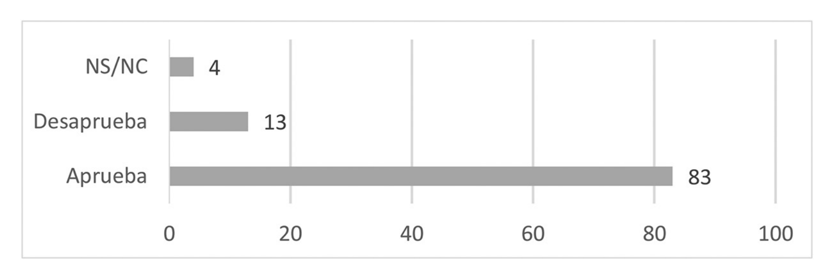
Gráfica 1
¿Cuál es el problema más importante que
el presidente de México debe resolver?

NS/NC	2.1
Otros	9.7
Corrupción	2.6
Educación	3
Crisis económica	7.6
Conflicto en Oaxaca	10.1
Pobreza	10.1
Desempleo	15.9
Inseguridad pública	38.6

0 5 10 15 20 25 30 35 40 45

Fuente: Elaboración propia con información de la Presidencia de la República (16 de nov., 2006).

Gráfica 2
¿Aprueba o desaprueba los operativos del presidente Calderón para combatir el narcotráfico en el país? (marzo, 2007)



Fuente: Elaboración propia con información de GEA-ISA (2009).

honrar sus compromisos electorales. Esto pudo haber fortalecido su periodo de "luna de miel" con los ciudadanos.[5]

Sin embargo, como veremos, este apoyo al presidente en general, y a su desempeño en materia de seguridad pública en particular, sufrió una merma a lo largo de su gobierno (véase la gráfica 4). El objetivo de nuestro trabajo es analizar los factores que podrían explicar tal disminución y el papel que la comunicación gubernamental desempeñó en apoyo a la política de seguridad pública del presidente.

La violencia criminal como un problema público en México

Durante las últimas décadas, la violencia se ha convertido en uno de los principales problemas para América Latina (Ayres 1998: 1, 3-5; Varat y Gardland, 2006: 1-3; Dammert y Arias, 2007: 6-14; Bergman y Whitehead, 2009: 1-16, 19-24; Basombrío, 2010: 1-8; Pion-Berlin y Trinkunas., 2011: 39-52). A pesar de las mejoras económicas y sociales en la región, la inseguridad y la violencia se

[5] La evidencia muestra que los presidentes disfrutan lo que se ha llamado un periodo de "luna de miel" después de su elección. Durante este tiempo la prensa tiende a ser más positiva o neutral, el público también está en un estado de ánimo con más expectativas y la aprobación presidencial en los sondeos tiende a ser relativamente alta (véase, por ejemplo, Erickson *et al.*, 2002).

han extendido en la mayoría de los países (Romano, 2005: 88-101; Buvinic, 2008: 37-54; Salama, 2008: 81-102; unodc, 2011: 19-27). Como sostienen Desmond Arias y Goldstein, la violencia ha sido un rasgo de larga data en toda la región, donde los regímenes políticos establecidos coexisten y han coexistido con actores no estatales violentos (Desmond y Goldstein, 2010: 19-32). No obstante, en los últimos tiempos la violencia ha alcanzado niveles históricos en toda América Latina (Buvinic, 2008: 37-54; Bergman y Whitehead, 2009: 1-16).

Las razones son numerosas. Los analistas incluyen entre ellas: el debilitamiento del Estado, en la medida en que la región se ha alejado del autoritarismo; un débil Estado de derecho y una débil cultura de la legalidad; la rápida urbanización; las crisis económicas, así como la desigualdad social, entre otras. Cualesquiera que sean las causas, un rasgo característico de los tiempos actuales es que gran parte de la violencia en la región está asociada con la delincuencia y, en particular, con la delincuencia organizada.

Estados débiles con instituciones de seguridad pública y justicia débiles han tenido que enfrentar a organizaciones criminales fuertes. Hoy en día, las organizaciones criminales representan la amenaza más grave para la democracia y el desarrollo en América Latina. Sus acciones erosionan las raíces de las instituciones democráticas; representan un obstáculo para el desarrollo de las empresas y desalientan la inversión. Por ello, la seguridad pública y el combate al crimen organizado han adquirido un lugar central dentro de las políticas gubernamentales en muchos países de la región (véase, por ejemplo: Bailey y Dammert, 2005: 1-23; Dammert y Arias, 2007: 16-21; Ayres, 1998: 9-21).

La mayoría de los analistas coinciden en que enfrentar la violencia y la inseguridad requiere una estrategia que, por un lado, responda a la urgencia del problema y, por otro, atienda las condiciones que contribuyen a su reproducción. Además, considero que es indispensable una estrategia activa y eficaz de comunicación, al menos por tres razones: 1) cualquier política pública para atender este problema está llamada a ser polémica; 2) los resultados no se

materializarán en el corto plazo, y 3) lo más probable es que los costos sean elevados no sólo en términos económicos sino también en cuanto a la exposición del público a la violencia.

Además, las organizaciones criminales recurren frecuentemente a la violencia como forma de comunicación. Esto no sólo captura la agenda mediática con mensajes enviados por grupos delictivos, sino que también crea temor, desesperación y confusión en la sociedad. Como señala Piccato (2012: 58):

> Si el espectáculo de la violencia tiene sentido sólo para aquellos que comprenden el vocabulario específico y son conscientes de las actuales disputas territoriales, ese espectáculo también tiene un efecto más generalizado al sembrar miedo y confusión entre audiencias más amplias que ven en la oscuridad de esos mensajes una prueba más de que las autoridades son impotentes para hacer algo con respecto a la violencia.[6]

En estas circunstancias parece crucial para los actores institucionales tener una estrategia de comunicación clara que transmita, por lo menos, su perspectiva del problema, la naturaleza de la política que se está siguiendo y los resultados esperados. Si no hay una comprensión común entre sociedad y gobierno de la naturaleza del problema y de las alternativas viables de solución, la confusión puede surgir fácilmente y con ella la deslegitimación de la acción gubernamental.

Este trabajo se centra en un caso emblemático: la administración federal de México en el periodo 2006-2012, durante la cual el gobierno tuvo una respuesta decidida frente a la acción criminal y una estrategia de comunicación que abordaba abiertamente el problema y las políticas para enfrentarlo.

Durante la última década del siglo xx, y más notablemente en los primeros años de éste, la percepción del crimen como un problema comenzó a crecer en México. Como señala Fraga, en los años noventa, las noticias de radio y televisión, así como los periódicos, aumentaron la cobertura del crimen y la violencia (Fraga, 2002: 57-58). En la segunda mitad de los años noventa del siglo pasado

[6] Traducción del autor.

y principios de éste, los relatos de secuestros y extorsiones comenzaron a ser más frecuentes. Historias como la del secuestrador conocido como el "Mochaorejas" o la muerte del conductor Paco Stanley, en un crimen aparentemente relacionado con el tráfico de drogas, captaron fuertemente la atención de los medios y del público. En junio de 2004, después de algunos casos de secuestros muy difundidos, varios grupos de víctimas de delitos organizaron una manifestación masiva en la Ciudad de México. Más de 200 mil personas vestidas de blanco marcharon en silencio para destacar la urgencia de atender el problema de la delincuencia.

En un intento por responder al clamor popular para combatir el crimen, en junio de 2005, el presidente Vicente Fox lanzó una operación llamada "México Seguro", en la que participaron fuerzas militares y civiles de seguridad para combatir el crimen organizado en varios estados. No obstante ese esfuerzo durante los últimos años de la administración de Fox[7] las amenazas a la seguridad pública siguieron en aumento. Las principales organizaciones criminales habían iniciado guerras territoriales en varias partes del país (Guerrero, 2012: 29-46). En 2006, un grupo que operaba en Michoacán conocido como "La Familia" anunció en los periódicos locales sus intenciones de "combatir a los narcotraficantes y el consumo de drogas y establecer el orden en el estado de Michoacán" (Piccato, 2012: 58);[8] un mensaje que hacía referencia implícita a "Los Zetas" y a la intención de "La Familia" de obligarlos a salir de Michoacán.

En septiembre de ese año, en un evento que conmocionó a todo el país, un grupo armado lanzó cinco cabezas humanas a un bar en Uruapan con un mensaje: "La Familia no mata por paga, no mata mujeres, no mata inocentes, se muere quien debe morir, sépanlo toda la gente, esto es: justicia divina" (Márquez, 2006). El acontecimiento llegó rápidamente a las primeras planas y contribuyó a crear una profunda sensación de inseguridad.

[7] Consúltese <http://fox.presidencia.gob.mx/actividades/orden/?contenido=18872>.

[8] Traducción del autor.

Al final de la administración de Vicente Fox en 2006, el problema de la delincuencia y la violencia estaba claramente en la agenda de los medios; la opinión pública lo consideraba el problema más importante a resolver por el presidente; los grupos criminales no sólo comenzaron una sangrienta guerra territorial (véase por ejemplo De Mauleón, 2010,[9] Guerrero, 2012: 29-46 y Valdés, 2013: 386-393), sino que pusieron en marcha una estrategia mediática como parte de ella. Claramente no era un problema que el gobierno entrante pudiera ignorar. Por el contrario, la política de seguridad, en particular la lucha contra la delincuencia organizada se convirtió en una de las políticas más destacadas de la administración de Calderón y la que más atención recibió de los medios de comunicación.

Política de seguridad pública en México 2006-2012

No es objetivo de este trabajo evaluar la política de seguridad de Calderón como tal, ni los pormenores de la evolución del crimen organizado y mucho menos indagar en las causas de la escalada de violencia en México; más bien el centro del análisis es la estrategia de comunicación al respecto. Sin embargo, para establecer el contexto, vale la pena destacar que la política de seguridad pública del gobierno de Felipe Calderón tenía tres componentes: 1) Acciones inmediatas para hacer frente a la emergencia (corto plazo); 2) Reforma institucional (mediano plazo); 3) Medidas para fortalecer el tejido social (largo plazo).

Acciones inmediatas para enfrentar la emergencia

Las primeras incluyeron la incorporación del Ejército y la Marina en las tareas de combate a las organizaciones criminales en regio-

[9] Véase <http://www.nexos.com.mx/?p=13503>.

nes donde representaban la mayor amenaza.[10] Los denominados operativos conjuntos incluían la participación de diversas fuerzas como la Policía Federal, la Procuraduría General de la República (PGR), el Ejército, la Armada y en algunos casos podían incluir la participación de las policías estatales.[11]

Un efecto positivo de esto fue el aumento en las detenciones de presuntos delincuentes y la confiscación de drogas, armas, vehículos y dinero de grupos criminales.[12] No obstante, la tensión y la violencia también aumentaron en varias regiones del país, incluidas aquellas donde se realizaron operativos conjuntos.

Reforma institucional

Una de las primeras medidas adoptadas por la administración de Calderón fue un proceso de reforma dentro de la Policía Federal. La reforma de la policía incluía normas de reclutamiento y promoción, sistemas de control de confianza, mejores equipos, y el fortalecimiento de los sistemas de inteligencia.[13] Como parte de estas medidas, la Policía Federal creció seis veces, pasando de 6 mil

[10] Cabe destacar que el de Calderón no fue el primer gobierno que empleó a las Fuerzas Armadas en labores de combate al crimen organizado o al narcotráfico. Esto venía sucediendo al menos desde los años setenta con la llamada Operación Cóndor.

[11] Vale la pena señalar que las fuerzas locales no siempre eran incluidas en los operativos dada su baja confiablidad. De hecho, la falta de policías confiables y profesionales a nivel local tiene mucho que ver con la necesidad de incorporar a estas tareas a las fuerzas federales.

[12] Según datos oficiales, durante la administración de Calderón se confiscaron 114 toneladas de cocaína, 11 mil toneladas de cannabis y más de 75 toneladas de metanfetaminas. Las autoridades también decomisaron a organizaciones criminales más de 100 mil vehículos terrestres, 515 embarcaciones y 578 aeronaves, además de más de mil millones de dólares en efectivo, así como más de 154 mil armas de fuego.

[13] Entre las mejoras más importantes en términos de policía e inteligencia destaca la creación del *Sistema Único de Información Criminal*, que permitió a las diversas fuerzas policiales en el país compartir información de inteligencia para apoyar las labores policiales y de investigación. El perfil de los reclutas de la Policía Federal cambió hacia jóvenes con educación universitaria algunos de los cuales eran asignados a labores de investigación científica (Calderón, 2012: 157)

a más de 36 mil oficiales entre 2006 y 2012 (Calderón, 2012: 157) y el presupuesto creció casi cinco veces de 4 800 millones de pesos en 2006 a 23 800 millones de pesos en 2012.[14]

Complementariamente, se diseñó un modelo policial, con el fin de que fuera adoptado en los ámbitos municipal y estatal, y se fortaleció la transferencia de fondos federales a los gobiernos estatales para que mejoraran sus fuerzas policiales.[15]

Una segunda cuestión en términos de cambio institucional fue la transformación del sistema de justicia penal para pasar de un sistema mixto-inquisitorial a otro de carácter acusatorio-adversarial, más transparente y simple, que incluía la realización de juicios orales.

Un tercer tema en la agenda institucional fue la reforma del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con el objetivo de darle un enfoque federalista, incrementando la participación de los estados en el proceso de toma de decisiones. Este nuevo sistema permitiría, por ejemplo, que el nuevo modelo policial tuviera un alcance nacional.

A propuesta del presidente Calderón, el 21 de agosto de 2008, todos los actores institucionales con alguna responsabilidad en materia de seguridad pública, justicia y Estado de derecho, medios de comunicación y representantes de la sociedad civil firmaron un acuerdo denominado Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad, que incluía 74 acciones para mejorar la seguridad pública y el Estado de derecho.

[14] Datos del *Informe de Rendición de Cuentas 2006-2012*, Policía Federal, Secretaría de Seguridad Pública.

[15] El Subsemun (Subsidio para la Seguridad en los Municipios) fue diseñado para canalizar fondos federales a fin de mejorar los cuerpos policiales locales. De acuerdo con su informe final (Libro Blanco Subsemun 2012) canalizó 20 600 millones de pesos entre 2008 y 2012. Su presupuesto anual creció de 3 600 millones en 2008 a 4 400 millones en 2012. De manera similar el Fondo de contribuciones para Fortalecer la Seguridad Pública en los Estados y el Distrito Federal (fasp) creció de cinco mil millones de pesos anuales en 2006 a 7 400 millones de pesos en 2012.

Medidas para recomponer el tejido social

Se puso en marcha una serie de medidas para reparar el tejido social dañado por la inseguridad y la violencia, entre ellas el fortalecimiento de la seguridad en las escuelas; la recuperación de espacios públicos; la creación de una red de prevención de adicciones; el incremento del número de becas educativas; la universalización de la salud, entre otros. En ciertos lugares con problemas severos de delincuencia y violencia, como Ciudad Juárez o Tijuana, se pusieron en marcha programas especiales para brindar asistencia integral junto con las autoridades locales y la sociedad civil (véase Calderón, 2012: 361 y 437).

Seguridad pública, violencia criminal y la esfera de la comunicación

El tema de la delincuencia en México ha tenido importantes repercusiones en términos de comunicación tanto a nivel nacional como internacional. Grotescos actos de violencia han captado la atención de los medios de comunicación. A su vez, esto fue utilizado por las organizaciones criminales como estrategia para infundir temor frente a los grupos rivales, las autoridades y la sociedad. Por su parte, durante la administración de Calderón, el gobierno ciertamente trató de comunicar su propia interpretación de los hechos, así como las políticas para hacer frente a la crisis de la seguridad. Pero ¿cómo es que la violencia criminal escaló a este nivel?

La cobertura mediática de las organizaciones criminales

Sin ánimo de dar una explicación exhaustiva al respecto, vale la pena mencionar una serie de factores que incidieron en la escalada de violencia en México en la primera década del siglo xx. El cierre de la puerta del Caribe para la cocaína que iba de América del Sur a Estados Unidos hizo necesario usar a México

como una ruta alterna.[16] Esto significó que los carteles mexicanos se convirtieran en parte de un negocio más lucrativo, lo cual les permitió incrementar sus ingresos, y con ello su poder corruptor y de fuego. Las organizaciones criminales expandieron sus negocios y comenzaron a distribuir drogas en México, además de aventurarse en otras actividades delictivas, particularmente la extorsión y el secuestro. La expansión de la actividad criminal provocó una serie de guerras por el control de territorios entre grandes organizaciones en varias regiones del país. La expiración de la prohibición de armas de asalto en Estados Unidos, también en 2004, fue como echar gasolina al fuego. Según el International Crisis Group, "La violencia de los cárteles comenzó a escalar en 2004, cuando Vicente Fox era presidente e inmediatamente después de que expirara la prohibición legislativa de las armas de asalto en los Estados Unidos" (*Informe Latinoamericano*, núm. 48 de 19 de marzo de 2013: ii)

El nuevo contexto de guerras territoriales hizo que los grupos delictivos recurrieran a la violencia precisamente para reclamar control sobre el territorio. Más que una simple herramienta, la violencia se convirtió en una mercancía en sí misma y al mismo tiempo un método de comunicación. Los actos violentos se convirtieron en mensajes de amenaza dirigidos a las bandas rivales y a los miembros de la propia banda. En una entrevista al momento de su captura, Edgar Valdez Villareal, apodado "La Barbie", explicó que los llamados narco mensajes son una forma de intimidar a las pandillas rivales y disciplinar a los miembros de la propia organización.[17] Para los grupos criminales, la violencia es una manera de construir reputación. Citando a Kalyvas, Guerrero (2012: 31) argumenta que: "La violencia puede desplegarse para aniquilar grupos particulares, desplazar poblaciones, saquear bienes o demostrar el poder del grupo y la capacidad de herir a otros grupos (lo que también se ha denominado construcción de reputación)".

[16] Véase, por ejemplo, López González (2012: 74); Poiré (2012: 13); Valdés (2013: 290-291).

[17] Véase <http://www.youtube.com/watch?v=jBEXasbdPgQ>.

La violencia se utiliza además para intimidar a la sociedad, cuyos miembros son precisamente las víctimas del robo, la extorsión y el secuestro. Picatto sostiene que para los criminales la forma más eficiente de hacer creíbles sus mensajes es la violencia.

> Los videos, las canciones y las imágenes en Internet tienen más impacto cuando reproducen acciones y escenas de violencia que no pueden ser simuladas [...] Al cometer un asesinato, los actores ilegales muestran su disposición a asumir riesgos y costos considerables para hacer su mensaje más creíble (Piccato, 2012: 57).

Cuando la violencia se convierte en un instrumento en manos de grupos delictivos para transmitir mensajes, ésta pasa a formar parte de la esfera de la comunicación. De hecho, ciertos grupos criminales tienen miembros cuya función específica es la comunicación. Es el caso, por ejemplo, de Servando Gómez Martínez "La Tuta", líder de La Familia y Los Caballeros Templarios, quien, en agosto de 2009, logró ser entrevistado por una emisora de radio local y aprovechó la oportunidad para explicar de manera elocuente el propósito y la agenda de su organización.[18]

En agosto de 2010, cuatro periodistas fueron secuestrados en Durango por una organización criminal. Sorprendentemente, el rescate solicitado no era dinero, sino cambiar la línea editorial de una agencia de noticias. Los criminales querían que los medios difundieran un video destinado a corregir información sobre un grupo rival y sus vínculos con las autoridades locales.[19]

Como sugiere Picatto (2012: 56):

> Los delincuentes no pueden firmar contratos jurídicamente vinculantes y no pueden anunciarse en los periódicos, aunque a veces han podido comprar o extorsionar espacio en los periódicos locales [...] En Ciudad Victoria, Tamaulipas, operarios de los Zetas enviaban por correo electrónico

[18] Véase <http://www.youtube.com/watch?v=53m90D8C4y4>. También entrevistado por la cadena británica Channel 4 News.

[19] Véase <http://mexico.cnn.com/nacional/2010/07/28/grupo-criminal-levanta-a-cuatro-periodistas-por-la-cobertura-que-hacian>.

"comunicados de prensa, con fotografías incluidas, a los periódicos locales, los cuales, por miedo se veían obligados a publicar la propaganda.[20]

Este espíritu de protagonismo por parte de los delincuentes encontró tierra fértil entre los medios locales y nacionales. La crisis de seguridad se convirtió en una fuente inagotable de primeras planas. Cada vez más, la violencia criminal dominó la esfera de la comunicación. Como se muestra en la a gráfica 3, durante la mayor parte del periodo de gobierno del presidente Calderón, la seguridad dominó como el tema noticioso más recordado, con excepción de los momentos de intensa actividad política, los periodos en los que la crisis económica tuvo mayores impactos y los desastres de mayor envergadura como la pandemia de influenza, las inundaciones y las sequías.

El 24 de marzo de 2011, un gran número de periódicos, agencias de noticias, redes de radio y televisión, 751 en total, firmaron el Acuerdo para la Cobertura Informativa de la Violencia, para regular la forma en que la violencia era cubierta por los medios.[21] El objetivo principal era inhibir que los medios de comunicación fueran utilizados por las organizaciones criminales como instrumento de propaganda. Las nuevas regulaciones autoimpuestas implicaban restricciones a la publicación de ciertas imágenes, así como de los mensajes dejados por grupos criminales en la escena del crimen, entre otras cosas. El acuerdo, sin embargo, no fue respetado por algunos medios, quienes argumentaron el valor noticioso de la información.[22]

[20] Traducción del autor.

[21] Una versión completa del acuerdo puede encontrarse en <http://www.unesco.org/fileadmin/ MULTIMEDIA/HQ/CI/CI/pdf/media_standards/Art%2019%20memorandum%20on%20the%20mexican%20draft%20federal%20act%20Acuerdo_Medios_23_marzo_2011.pdf>.

[22] En julio de 2011 un medio de comunicación de alcance nacional transmitió videos que contenían la tortura y ejecución de dos militares. Esta cobertura suscitó un intenso debate entre los propios medios de comunicación acerca de la vigencia del Acuerdo.

La estrategia de comunicación del gobierno federal

La política de seguridad pública de Calderón estuvo acompañada por una estrategia de comunicación que buscaba encuadrar el problema, señalar los objetivos de la política pública y explicar la acción del gobierno. A medida que la violencia aumentaba, y con ella la cobertura informativa, la estrategia de comunicación también se convirtió en un instrumento clave de defensa. El sexenio de Calderón atestiguó una creciente crítica en los medios de comunicación hacia la política de seguridad pública del gobierno federal.

La determinación del presidente Calderón de combatir el crimen y su discurso sin ambigüedades representaron un claro contraste con la política de su predecesor. Calderón dejó claro su compromiso de hacer frente a una de las preocupaciones más sentidas de la sociedad: el crimen y la inseguridad.

La seguridad era de hecho un tema recurrente en los discursos del presidente. Si ya era una preocupación pública importante cuando asumió el cargo, se convirtió en una preocupación aún mayor a medida que aumentaban los conflictos entre grupos criminales. En ese contexto, Calderón utilizó sus discursos para plantear su perspectiva del problema y los objetivos de su política de seguridad, brindar actualizaciones sobre los avances de la estrategia de seguridad y establecer su posición respecto de eventos específicos.

Además de los discursos, la estrategia de comunicación incluyó campañas de promoción con anuncios en televisión y radio, conferencias de prensa y entrevistas por parte del propio presidente y, durante un breve periodo, también del portavoz de seguridad.[23]

[23] El presidente Calderón nombró a Alejandro Poiré vocero del gobierno en materia de seguridad dentro de la Oficina Presidencial. Esto duró del 19 de agosto de 2010 al 8 de septiembre de 2011.

El impacto de la estrategia de comunicación en la aprobación de la política de seguridad pública

En un contexto en el que la violencia extrema se había convertido en una herramienta de comunicación entre grupos criminales y donde los medios llenaban los espacios con historias de terror provenientes de un número cada vez mayor de pueblos y ciudades, el gobierno federal no podía dejar vacíos informativos; por el contrario, era indispensable que transmitiera su perspectiva del problema. La única manera de obtener apoyo social a su política de seguridad era ofrecer su visión de los hechos y explicar las razones de sus acciones.

El contraste con Fox, en materia de seguridad pública Calderón parece haber tenido una buena acogida en la opinión pública al inicio de la administración. Según GEA-ISA, en marzo de 2007, 83% aprobaba los "Operativos Conjuntos". Este nivel de aprobación subió a 88% en junio y para septiembre de ese año mantenía una aprobación de 80%. Del mismo modo, en marzo de 2007, 40% opinaba que el presidente Calderón había tenido mucho éxito en la lucha contra la delincuencia organizada, cifra que se mantuvo en las mediciones subsecuentes con 39% en junio y 40% en septiembre. Incluso con respecto al planteamiento más general sobre la mejora de la seguridad, en marzo de 2007, 32% respondió que Calderón había tenido mucho éxito, cifra que se repitió en junio y subió al 35% en septiembre. No obstante, a lo largo de los seis años de la administración, el apoyo a la política de seguridad pública de Calderón fue cayendo (véase la gráfica 3). El objetivo de este artículo es analizar, de manera sistemática, algunas de las posibles causas del declive de dicho apoyo y, en particular, analizar el papel de la estrategia de comunicación del gobierno del presidente Calderón en la obtención de apoyo a la política de seguridad pública.

Para ello se analizan datos semanales sobre el apoyo público a la política de seguridad del presidente; la estrategia de comunicación del gobierno; la violencia reportada en los medios; los eventos de

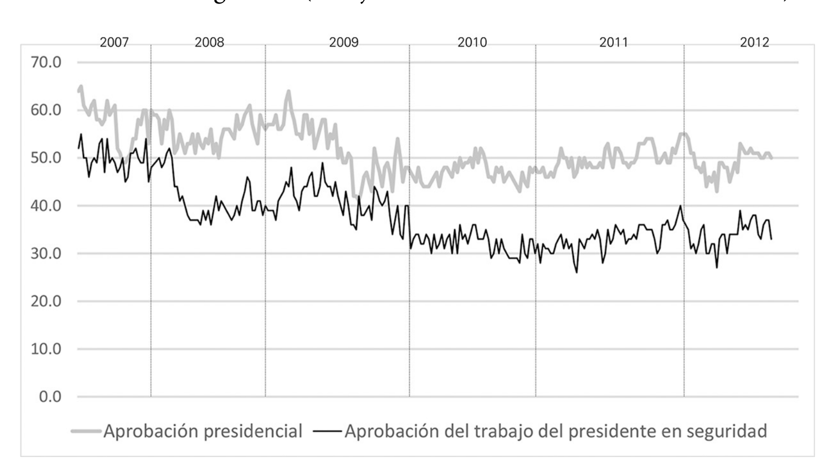
alto impacto y algunas variables socioeconómicas contextuales que pudieron haber influido en el apoyo público al gobierno y al presidente.

La gráfica 3 muestra la evolución semanal de la aprobación presidencial[24] y de la aprobación específica de su desempeño en seguridad pública. Como se puede ver, ambos indicadores comenzaron en niveles altos, sin embargo, muestran una tendencia a la baja a lo largo de su mandato. Parece claro también que la disminución en la aprobación de la política de seguridad pública fue más aguda que la disminución en la aprobación de su desempeño como presidente. De hecho, esta última variable se mantuvo con un índice de aprobación de alrededor de 50% durante los tres últimos años de su administración, lo que no ocurrió para el apoyo a la política de seguridad pública.

Este gráfico despierta varias preguntas respecto de los factores que podrían haber causado esas tendencias. Es importante tener en cuenta que, como lo indica la evidencia, el tiempo en sí mismo es un factor que erosiona la opinión positiva sobre un líder. Erikson *et al.* presentan una síntesis de las tres teorías más relevantes para explicar esto: *coalition of minorities* (coalición de minorías), *disillusioned voter* (elector desilusionado) y *elite leadership* (liderazgo de élite) (Erickson *et al.*, 2002). Sin embargo, normalmente hay otros factores que influyen en estas tendencias, especialmente cuando se trata del apoyo a políticas específicas. Eso es precisamente lo que se explorará en la parte restante de este texto.

[24] Existe una convención en los estudios de opinión pública sobre aprobación presidencial en Estados Unidos, que define la aprobación presidencial como la proporción de respondientes en las encuestas que contesta "apruebo" a la pregunta: ¿Aprueba usted la forma en que [nombre del presidente] está desempeñando su trabajo como presidente? (Erickson *et al.*, 2002). En este trabajo se sigue esa convención para el caso mexicano. En los estudios de opinión pública desarrollados por la Presidencia de la República, se daba cuatro opciones a los encuestados: aprueba algo, aprueba, desaprueba algo, desaprueba mucho. Para este estudio las opciones se redujeron a dos colapsando las dos de aprobación por una parte y las dos de desaprobación por otra, la tercera categoría era ni aprueba ni desaprueba, la cual permaneció sin cambio.

Gráfica 3
Aprobación presidencial y aprobación del desempeño del presidente en materia de seguridad (3 de junio de 2007–25 de noviembre de 2012)



Fuente: Elaboración propia con información de la encuesta de opinión pública de la Presidencia de la República.

Notas: La línea clara representa el porcentaje de quienes contestaron que aprueban y aprueban mucho a la pregunta ¿Aprueba o desaprueba la forma en que trabaja el presidente Calderón? La línea oscura representa, el porcentaje de quienes contestaron que aprueban y aprueban mucho a la pregunta ¿Aprueba o desaprueba el trabajo del presidente Calderón en seguridad pública?

En un trabajo anterior (Lendo, 2013), se encontró una serie de factores que pareció relevante para explicar la aprobación del desempeño del presidente Calderón en seguridad pública. Entre ellos, una variable que parecía especialmente significativa fue el número de asesinatos asociados con la delincuencia organizada reportados por la prensa.

Varias fuentes oficiales y extraoficiales generaron informes periódicos sobre asesinatos presuntamente asociados a la violencia criminal. Aunque difieren en las cifras exactas, coinciden en las tendencias (Molzahn *et al.*, 2013: 15). Para este trabajo, se utilizan los datos publicados por el diario *Reforma*, el cual presentaba

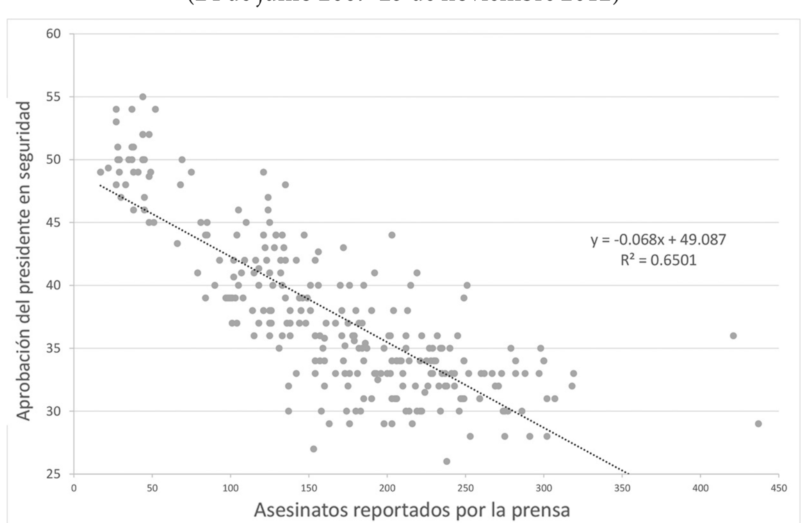
informes semanales sobre este tema.[25] La razón para emplear este indicador es doble: primero si los asesinatos relacionados con el crimen organizado tienen un impacto en la opinión pública, éstos serían los asesinatos reportados por la prensa que, por esa vía se hacen del conocimiento público, y segundo, se tomó específicamente el diario *Reforma*, porque este medio proporcionó cifras semanalmente a lo largo del periodo y otras variables incluidas en el análisis, entre ellas la dependiente (opinión del desempeño del presidente Calderón en materia de seguridad) son también registros semanales.

La gráfica 4 muestra la fuerte relación entre el número de asesinatos reportados por la prensa y la aprobación del desempeño del presidente en materia de seguridad pública. En la medida en que crece el primero, cae el segundo. De hecho, una simple regresión bivariada por mínimos cuadrados ordinarios muestra un asombroso R2 = 0.65, lo que sugeriría que el 65% de la disminución del apoyo público al presidente en el manejo de la seguridad se explica por los asesinatos relacionados con el crimen organizado reportados por la prensa.

Este es un hallazgo bastante interesante, ya que muestra que el apoyo público a la política de seguridad del presidente podría haber sido muy sensible a la violencia reportada por la prensa. Estamos hablando de mediciones hechas semana tras semana

[25] Se ha dado un largo debate acerca de la veracidad de las cifras de asesinatos vinculados a la violencia del crimen organizado. Está claro que para tener certeza de que los fallecimientos están relacionados con la delincuencia organizada sería necesaria una investigación, lo cual desafortunadamente es la excepción. Por lo tanto, lo que la mayoría de las fuentes hace es tener en cuenta ciertas características de los incidentes y ver si coinciden con el *modus operandi* de las organizaciones criminales. Durante algún tiempo, el Gobierno Federal proporcionó cifras de asesinatos vinculados al crimen organizado, sin embargo, ésas se agregaron mensualmente, además la serie no está completa para todo el periodo. No obstante, al examinar diversas fuentes (Molzahn *et al*., 2013: 15), las tendencias generales son muy similares. Por tanto, sin asumir que las cifras sean exactas, la variable utilizada puede considerarse un indicador válido de los niveles de violencia criminal en el país.

Gráfica 4
Homicidios reportados y aprobación del presidente en materia de seguridad
(24 de junio 2007-25 de noviembre 2012)



Fuente: Elaboración propia con información de la encuesta de opinión pública de la Presidencia de la República y del "ejecutómetro" de *Reforma.*

durante más de cinco años que parecen sugerir una relación causal en este sentido:

eventos → cobertura de prensa → opinión pública

Erickson *et al.* (2002: 31) sostienen que una de las dos cosas que la gente espera del gobierno, y del presidente en particular es:

> […] la capacidad para lograr objetivos comunes de política (paz, tranquilidad doméstica, prosperidad, etc.). Esta es la concepción dominante, y a menudo exclusiva, de los micro procesos en la literatura sobre Aprobación Presidencial. Respecto del presidente, capacidad implica más que el logro de resultados; los ciudadanos buscan también la certidumbre del control. Para tener confianza en el futuro, quieren que el presidente esté a cargo y parezca estar a cargo. Esto es particularmente crucial cuando se presentan acontecimientos dramáticos que inciden sobre el gobierno.[26]

[26] Traducción propia.

Construyendo sobre este argumento, la hipótesis en torno al caso que nos ocupa es que un mayor número de muertes relacionadas con la delincuencia organizada podría haber puesto en duda la capacidad del gobierno para controlar la crisis de seguridad. Esto podría haber sido particularmente perjudicial en este caso, ya que el gobierno de Calderón había colocado la política de seguridad pública como una de sus prioridades. En suma, tanto desde una perspectiva cuantitativa como teórica, el número de asesinatos reportados por la prensa parecería ser un factor importante en la disminución de la aprobación del desempeño presidencial en materia seguridad pública.

Dado que el objetivo del trabajo es examinar el papel de la estrategia de comunicación del gobierno en el apoyo social a la política pública, es pertinente describir cómo se operacionalizó la estrategia de comunicación como una variable cuantitativa. Para ello, se consideraron dos conjuntos de indicadores: 1) discursos presidenciales[27] y 2) campañas mediáticas producidas por la Presidencia sobre seguridad pública.

En primer lugar, en lo que respecta a los discursos, los 2 704 discursos públicos se dividieron en tres categorías en función de qué tanto se centraban en el tema de seguridad: 1) altamente enfocados (304 discursos, 11%), 2) parcialmente enfocados (386 discursos, 14%) y 3) no enfocados en seguridad (2 014 discursos, 75%). Para hacer esta selección, primero se definió una lista de 275 palabras y frases, con sus palabras derivadas, comúnmente usadas en los discursos de seguridad de Calderón (véase el Anexo). Posteriormente se determinó el número de veces que alguna de esas palabras apareció en cada discurso. Utilizando una medida de una desviación estándar, se obtuvieron las tres categorías señaladas anteriormente.[28] Los altamente enfocados tuvieron 69 o

[27] Todos los discursos públicos del presidente Calderón están disponibles en: <http://calderon.presidencia.gob.mx>.

[28] El procedimiento de cómputo de palabras fue realizado con la herramienta de frecuencia de palabras del programa NVivo, en tanto que el procedimiento de

más menciones, los parcialmente enfocados tuvieron entre 29 y 68 de esas palabras, y los no enfocadas menos de 29.[29]

La gráfica 5 muestra la presencia relativa de discursos enfocados y altamente enfocados (apilados) dentro del número total de discursos de cada semana, se trata de un promedio móvil de seis semanas que nos permite observar la tendencia más claramente.

Contrariamente a lo que sostienen algunos analistas acerca del carácter monotemático del discurso presidente Calderón, lo que se observa es que, en promedio, los discursos que se ocupan mayoritariamente del tema de seguridad representan sólo 11% del total.

En la gráfica 6 puede observarse también que en la segunda mitad de su mandato aumentó la presencia de discursos relacionados con la seguridad pública, probablemente como respuesta a la violencia en las calles y a la cobertura de los medios de comunicación. La violencia, en términos de asesinatos reportados por la prensa,

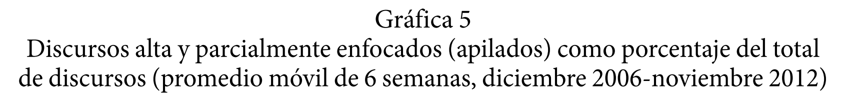
clasificación fue realizado con la herramienta de agrupación visual del paquete estadístico SPSS.

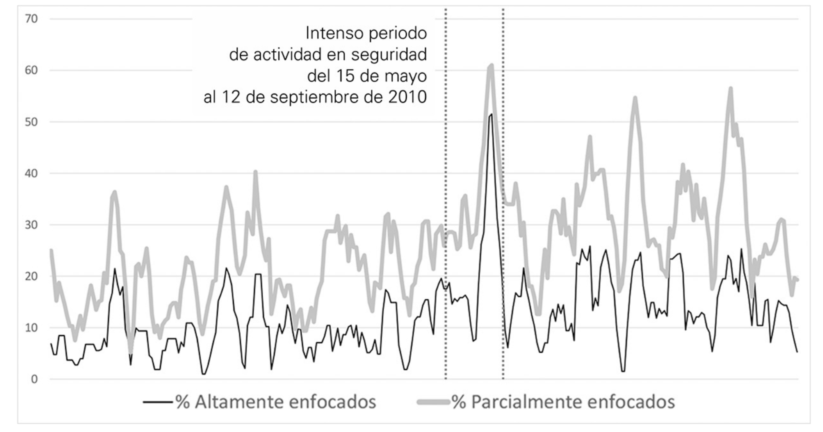
[29] Vale la pena mencionar que la distribución de esos valores estaba claramente sesgada. La mayoría de los discursos tuvieron un recuento muy bajo de estas palabras. También es preciso subrayar que se usó el número absoluto de palabras en lugar del porcentaje que representaban en cada discurso, porque el interés era detectar si estaba presente la argumentación sobre el tema más que la proporción que el tema ocupaba de cada discurso. Usar el porcentaje habría excluido aquellos discursos en los que habló sobre varios temas, pero hizo referencias importantes a la seguridad pública y desarrolló argumentos al respecto, como fue el caso, por ejemplo, de reuniones con empresarios donde se trataba centralmente del tema económico, pero donde también se abordaba la cuestión de la seguridad. También podría haber excluido los informes de gobierno donde obviamente el tema de la seguridad competía con muchos otros temas. Otra consideración sobre la selección de palabras es que, aunque son palabras usadas comúnmente en discursos de seguridad pública, algunas de ellas también se usan en otros tipos de discursos para referirse a otros temas. Sin embargo, el hecho de que aparezcan al mismo tiempo en un solo texto es una buena indicación de que éste hace una referencia amplia al tema de seguridad. Se excluyeron algunas palabras que eran candidatos obvios para formar parte de esta lista, pero que en los discursos de Calderón se usan principalmente para referirse a otras cosas. Es el caso, por ejemplo, de la palabra "seguro", que se utiliza más comúnmente para referirse a temas de salud como en "Seguro Popular" o "Seguro Social". Por la misma razón, la palabra "seguridad" fue excluida como palabra por sí misma, pero fue incluida en ciertas frases como "Seguridad Pública".

alcanzó un máximo en 2010 y 2011 y la percepción de inseguridad también fue muy alta en ese momento (Lendo, 2013). El cuarto y quinto años de la administración de Calderón fueron muy intensos en términos de violencia criminal y también en cuanto a acciones de aplicación de la ley. Por ejemplo, en el periodo del 15 de mayo al 12 de septiembre de 2010 hubo varios incidentes que pueden explicar en parte el incremento de la presencia del tema de seguridad en el discurso presidencial.[30]

Finalmente, como lo muestra la propia gráfica 5, hacia los últimos meses de su administración, los discursos del presidente Calderón se centraron cada vez menos en la seguridad. Esto coincidió con un menor número de incidentes de alto impacto y con cifras decrecientes de asesinatos reportados por la prensa. También vale la pena subrayar que 2012 fue un año de elecciones presidenciales. La llamada veda electoral impide al presidente hablar de los logros del gobierno durante tres meses (1 de abril a la primera semana de julio). Esto implicaba que, si quería promover sus logros antes de las elecciones, debía aprovechar los tres meses previos (enero-marzo) para hablar de sus logros en todas las áreas de política pública. Así, la presencia relativa de discursos de seguridad tenía que ser reducida. Por otra parte, el periodo que abarca de la elección a la toma de posesión es el último periodo que tiene el presidente saliente para establecer su legado. Esto nuevamente implica que Calderón tenía que hablar de los logros del gobierno en todas las áreas, y no sólo en seguridad.

[30] Diego Fernández de Cevallos, figura prominente del partido del presidente, Partido Acción Nacional (PAN), fue secuestrado (15/05/10). Gregorio Sánchez Martínez, candidato a gobernador de Quintana Roo del PRD, fue detenido (25/05/10). Rodolfo Torre Cantú, candidato a gobernador de Tamaulipas, del PRI, quien además encabezaba las encuestas, fue asesinado (28/06/10). Ignacio Coronel, "Nacho Coronel", miembro destacado del Cártel de Sinaloa, fue asesinado resistiendo su arresto (29/07/10). En San Fernando Tamaulipas fueron masacrados 72 migrantes (24/08/10). Edgar Valdez Villareal "La Barbie", un notorio criminal vinculado primero al Cartel de Sinaloa y posteriormente al Cártel de los Beltrán Leyva, fue detenido (30/08/10). Sergio Villareal "El Grande", destacado miembro del Cártel de los Beltrán Leyva fue detenido (12/09/10).


Gráfica 5
Discursos alta y parcialmente enfocados (apilados) como porcentaje del total de discursos (promedio móvil de 6 semanas, diciembre 2006-noviembre 2012)



Fuente: Elaboración propia con información de Discursos Presidencia de la República.

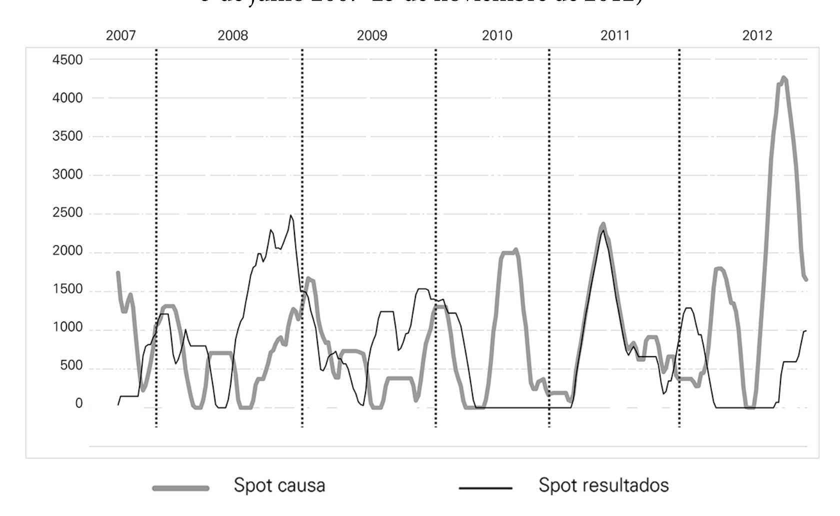
En segundo lugar, con respecto a las campañas publicitarias en medios. A lo largo de la administración se realizó una serie de campañas de promoción del trabajo gubernamental desde la oficina presidencial.[31] Aunque éstas se ocuparon de diversos temas, para este trabajo se consideraron solamente aquellas relacionadas con la seguridad pública.[32] Por su contenido, los spots de seguridad podrían dividirse en dos categorías: 1) los que informaban sobre logros del gobierno (resultados, capturas, incautaciones, etc.) y 2) los que trataban sobre la causa que se perseguía en la lucha contra el crimen.

[31] Los datos sobre los spots utilizados en este documento no son públicos. Fueron generosamente proporcionados por IBOPE AGB México, la firma a la cual la oficina de la Presidencia encargaba monitorear las campañas promocionales.

[32] Vale la pena mencionar que la Presidencia no fue la única oficina del gobierno federal que realizó campañas sobre la política de seguridad pública. La Secretaría de Seguridad Pública, así como las secretarías de Defensa y Marina realizaban campañas similares. Debido a la falta de disponibilidad de los datos, este estudio sólo considera las campañas desarrolladas por la Oficina de la Presidencia. Si bien es cierto que todos ellos podrían haber tenido un impacto en la opinión pública, este trabajo se refiere principalmente al apoyo público hacia el desempeño del presidente en materia de seguridad.

La gráfica 6 muestra el promedio móvil de los impactos semanales de los *spots* de seguridad para ambas categorías (causa y logro). De los impactos de los spots de seguridad de la presidencia, 57% se enfocaba en las razones de la política públicas y 43% en los logros. A lo largo del periodo se alternaron ambos tipos de spots. Los de logros fueron más frecuentes en 2008 y 2009, pero los que abordaban la causa fueron preeminentes en 2010. Lo que parece claramente fuera de tendencia es el aumento de spots difundidos después del día de la elección presidencial en 2012. Esto se explica, en parte, porque la publicidad tenía varias restricciones antes de la jornada electoral, lo que significa que las campañas publicitarias programadas para ese año tuvieron que ser ejecutadas después de las elecciones. De ahí el gran salto que se observa en los últimos meses de la administración. Curiosamente, esos spots no se centraron fundamentalmente en lo que la política había logrado, sino que buscaban recordarle a la gente el porqué de la lucha contra el crimen.

Gráfica 6
Spots acerca de "la causa" de la política y acerca de "los logros" de la política (impacto/semana, media móvil, tres meses, 3 de junio 2007-25 de noviembre de 2012)



Fuente: Elaboración propia con información de IBOPE ABG México: Oficina de la Presidencia.

En tercer lugar, de la literatura sobre aprobación presidencial sabemos que temas como la economía y la identificación partidista tienen un fuerte impacto en la forma en que el público evalúa a un presidente. Del mismo modo, sabemos que la aprobación puede variar como consecuencia de eventos de alto perfil (MacKuen *et al.*, 1992: 597-611; Anderson, 1995: 350-383; Buendía, 1996: 566-591; Lewis-Beck y Paldman, 2000: 113-122; Duch, 2001: 895-910; Erickson *et al.*, 2002: 29-108; Sanders y Gavin, 2004: 1245-1266).

Considerando todo lo anterior, la elaboración de hipótesis para este análisis incluyó tanto los factores que parecían ser relevantes en el análisis exploratorio inicial (Lendo, 2013) como los factores sugeridos por la literatura especializada y confirmados por un gran número de estudios.

Es necesario aclarar que la mayoría de los estudios sobre aprobación presidencial se centran en la opinión del desempeño del presidente como tal. A diferencia de aquéllos, esta investigación se centra en la aprobación del desempeño del presidente específicamente en relación con la política de seguridad. Esto es teóricamente relevante, ya que este tema ha sido escasamente investigado y ciertamente ningún otro estudio lo aborda para el caso mexicano.

Aplicando una técnica estadística sistemática, en este trabajo se busca explicar la aprobación del desempeño de Calderón en materia de seguridad pública como consecuencia de tres factores: 1) la violencia reportada por la prensa, 2) la estrategia de comunicación de la presidencia y 3) una serie de eventos relevantes relacionados con la seguridad pública durante el periodo estudiado.

Diseño de investigación

Hipótesis

Se espera que la aprobación de la gestión del presidente en materia de seguridad pública sea una función de: 1) la violencia reportada por la prensa; 2) eventos relacionados con la seguridad pública como

incidentes de violencia mayor o acciones policiales de alto impacto; 3) identificación partidista; 4) percepción económica, y 5) estrategia de comunicación, como se plantea a continuación.

La hipótesis es que, *ceteris paribus*, cuanto más alto sea el nivel de violencia reportado por la prensa, menor será la aprobación de la gestión pública del presidente. Esto al menos por dos razones: primero, porque un número cada vez mayor de asesinatos podría ser interpretado como un fracaso de la estrategia de seguridad pública (altamente identificada con el presidente), y segundo, porque como se mostró anteriormente, la determinación de Calderón de combatir al crimen organizado fue bien recibida inicialmente, y por tanto una creciente exposición a la violencia en los medios podría haber erosionado el apoyo al presidente y su política.

Se espera que ciertos incidentes con mayor cobertura de prensa afecten la aprobación presidencial. Por un lado, la detención de líderes criminales, así como las confiscaciones de drogas, armas y dinero ilegales deberían haber tenido un impacto favorable, ya que serían evidencia de los resultados positivos de la política pública. Por otra parte, los actos de violencia extrema debieron haber afectado negativamente, especialmente cuando había personas inocentes que resultaron heridas o muertas, y más aún si las autoridades eran percibidas como culpables o parcialmente culpables del incidente.

Es de esperarse que la identificación partidista tenga un impacto en la aprobación presidencial, de manera tal que a mayor porcentaje de personas identificadas con el partido del presidente aumente la aprobación sobre la forma en que éste maneja el tema de seguridad. Del mismo modo, se espera que una percepción positiva de la economía tenga un impacto positivo en la evaluación general del presidente y, como parte de ello, una evaluación positiva de su política de seguridad pública.

Por último, se espera que, *ceteris paribus*, cuanto mayor sea el número de discursos que pronuncia explicando su política y cuanto mayor sea el número de spots de seguridad pública difun-

didos, mayor será la aprobación del desempeño del presidente en seguridad.

El método elegido para probar estas hipótesis fue el análisis de regresión en series de tiempo, ya que lo que se está tratando de estimar son los efectos dinámicos de las variables independientes antes mencionadas sobre la variable dependiente, es decir, la aprobación del manejo de la seguridad pública por parte del presidente Calderón.

El modelo inicial se especificó de la siguiente manera:

Aprobación del desempeño del presidente en materia de seguridad = *a* + *b1* violencia reportada por la prensa $_{t-1}$ + *b2* comunicación gubernamental $_{t-1}$ + *b3* identificación partidista $_{t}$ + *b4* percepción de la economía $_{t}$ + *b5 dummy* de evento $_{t-1}$ … *bk dummy* de evento$_{t-1 + ut}$

El periodo analizado abarca de junio de 2007 a noviembre de 2012. Las observaciones son semanales y hay un total de 287 observaciones.[33] La razón para elegir datos semanales es doble: primero, las decisiones en términos de comunicación se toman frecuentemente en respuesta a eventos y circunstancias inmediatas y segundo, los datos semanales también permiten un mayor número de observaciones, lo que aumenta la precisión de la estimación.

La variable dependiente (aprobación del desempeño del presidente en materia de seguridad) proviene de una encuesta semanal encargada por la Oficina de la Presidencia, la cual se levantaba los viernes y sábados de cada semana. Los datos sobre las variables de comunicación (spots y discursos) se organizaron de tal manera que incluían los spots difundidos y los discursos pronunciados

[33] La variable dependiente, así como otras variables utilizadas en esta investigación, provienen de la encuesta semanal encargada por la Presidencia de la República. Aunque la administración comenzó en diciembre de 2006, los datos antes de junio de 2007 no están disponibles. Estos datos se hicieron públicos al final de la administración de Calderón. La serie no está completa; hay un periodo comprendido entre febrero y junio de 2008 que no forma parte de los datos publicados por la Presidencia. Sin embargo, como parte de un acuerdo para este trabajo con Opina, una firma de encuestas que realizó encuestas semanales, obtuve la información con la misma metodología que el resto de las encuestas para las semanas que faltaban.

desde el viernes de la semana anterior hasta el jueves de la semana de la encuesta, es decir estaban rezagados una semana (t-1). Los datos sobre los asesinatos vinculados al crimen organizado reportados por la prensa van desde el sábado de la semana anterior hasta el viernes de la semana de la encuesta (es la forma en que está organizada por la fuente de donde se obtuvo la información, por lo que hay una diferencia de un día en relación con las variables de comunicación). Esta variable también está rezagada una semana (t-1). La identificación partidista y la percepción económica también provienen de la encuesta semanal encargada por la Oficina de la Presidencia. Se construyó una variable *dummy* para cada evento y ésta también está rezagada una semana, de modo que quienes respondían la encuesta ya habrían tenido la oportunidad de estar expuestos a la noticia.

Tanto la variable dependiente como la variable sobre asesinatos reportados por la prensa son no estacionarias, por lo que el modelo inicial tuvo que ser ajustado.[34] A estas dos variables se les aplicó una primera diferencia, lo que corrigió el problema. Bajo esta nueva especificación, lo que el modelo está probando ahora no es el nivel de aprobación del desempeño del presidente en materia de seguridad, sino más bien el cambio semanal en el nivel de aprobación. El nuevo modelo se especifica de la siguiente manera:

d Aprobación del Desempeño Presidencial en Materia de Seguridad$_{t}$ = *a* + *b1*d violencia reportada por la prensa $_{t-1}$ + *b2* comunicación gubernamental $_{t-1}$ + *b3* identificación partidista$_{t}$ + *b4* percepción de la economía$_{t}$ + *b5 dummy* de evento $_{t-1}$… *bk dummy* de evento$_{t-1 + ut}$

[34] "Si una serie de tiempo contiene una tendencia, entonces los valores de r_k no llegarán a cero, a excepción de valores muy grandes del rezago. Esto es porque una observación de un lado de la media general tiende a ser seguida por un gran número de observaciones adicionales sobre el mismo lado de la media debido a la tendencia" (Chatfield, 2009: 26). Traducción del autor.

Resultados

Expresado en términos de los nombres de las variables usadas en el análisis, el modelo es como sigue:

$$\text{ADAPHPS} = a + b1\text{ADRM}_{t-1} + b2\text{LNICAUSE}_{t-1} + b3\text{THFOCSP}_{t-1} + b4\text{PANSTR}_{t} + b5\text{EBLY}_{t} + b6\,\text{ARTBL}_{t-1} + b7\,\text{JJ}_{t-1} + b8\,\text{SICILIA}_{t-1} + b9\,\text{ARPRTSHO}_{t-1\,+\,ut}$$

Donde:

ADAPHPS es igual a la diferencia absoluta entre aprobación del desempeño presidencial en materia de seguridad (semana t- semana t-1).

ADRM es igual a la diferencia absoluta entre el número de muertes vinculadas al crimen organizado reportadas por la prensa (semana t- semana t-1).

LNICAUSE es igual al logaritmo natural del número de veces que un spot acerca de las causas de la lucha por la seguridad fue transmitido.

THFOCSP es igual al número total de discursos altamente enfocados en seguridad pronunciados por el presidente en una semana.

PANSTR es igual al porcentaje de personas en la encuesta que se dijeron altamente inidentificadas con el partido del presidente.

EBLY es igual al porcentaje de personas en la encuesta que sostuvieron que la economía estaba mejor que el año anterior.

ARTBL es una variable que es igual a uno para la semana en la que Arturo Beltrán Leyva fue abatido e igual a cero para todas las otras semanas.

JJ es una variable *dummy* que es igual a uno para la semana en la que José Jorge Balderas fue detenido e igual a cero para todas las otras semanas.

SICILIA es una variable *dummy* que es igual a uno para la semana en que se dio el primer diálogo público entre Javier Sicilia y el presidente Calderón e igual a cero para todas las otras semanas.

ARPRTSHO es una variable *dummy* que es igual a uno para la semana en que se registró un tiroteo entre policías federales en

al aeropuerto de la ciudad de México e igual a cero para todas las otras semanas.

Los resultados del análisis de regresión de series de tiempo muestran que el cambio en la aprobación de la gestión del presidente en materia de seguridad pública se ve significativamente afectado por la violencia reportada por la prensa, la percepción de la situación económica, la estrategia de comunicación y algunos eventos de alto perfil.

El cuadro 1 muestra los resultados del análisis de series de tiempo con las variables que resultaron ser significativas para el nivel de confianza de 95%. Como se esperaba, el cambio en la aprobación del trabajo del presidente en seguridad pública se vio afectado de manera significativa y negativa por el cambio en el número de asesinatos reportados por la prensa. En otras palabras, uno de los principales factores que explica la disminución en la aprobación en la forma en que el presidente Calderón manejó la crisis de seguridad fue la violencia reflejada en los medios de comunicación. Esto significaría que incluso para una causa que es extensamente aceptada por la sociedad,[35] sólo puede tolerarse cierto nivel de violencia antes de que el apoyo a una política audaz para enfrentarla empiece a erosionarse.

Otro hallazgo relevante es que las variables de comunicación tienen un efecto significativo y positivo en la aprobación del trabajo del presidente en seguridad pública. *Ceteris paribus*, a medida que aumenta el número de discursos altamente focalizados, también lo hace la aprobación del desempeño del presidente en materia de seguridad. De manera similar, manteniendo constantes otros factores, en la medida en que aumenta el número de spots sobre las razones de la estrategia de seguridad lo hace también la

[35] Incluso durante el último año de la administración (2012), en promedio, 49% pensaba que la falta de seguridad era el problema más importante del país; 70% eran partidarios de la lucha contra la delincuencia organizada; y 70% aprobaba los llamados operativos coordinados.

Cuadro 1

Source	SS	df	MS		
				Number of obs=	286
				F (8,277)=	4.68
Model	266.204515	8	33.2755643	Prob > F=	0.0000
Residual	1969.23325	277	7.1091453	R-squared=	0.1191
Total	2235.43776	285	7.84364127	Adj R-squared=	0.0936
				Root MSE =	2.6663

ADAPHPS	Coef.	Std. Err.	t	P > |t|	[95% Conf. Interval]	
ADRM	-.007611	.0036952	-2.06	0.040	-.0148851	-.0003368
EBLY	.059183	.0352037	1.68	0.094	-.0101178	.1284838
LNICAUSE	.0255137	.0152592	1.67	0.096	-.004525	.0555524
THFOCSP	.1806012	.0906744	1.99	0.047	.0021028	.3590996
SICILIA1	7.412556	2.684425	2.76	0.006	2.128091	12.69702
ARTBL	7.411064	2.685743	2.76	0.006	2.124005	12.69812
JJ	5.613402	2.690355	2.09	0.038	.3172631	10.90954
ARPRTSHO	-4.732768	2.676058	-1.77	0.078	-10.00076	.5352265
_cons	-1.454139	.719119	-2.02	0.044	-2.869771	-.0385062

Fuente: elaboración propia modelo de serie de tiempo con información de Presidencia de la República (*Discursos y Opinión Pública*), "Ejecutómetro" de *Reforma*, IBOPE-ABG México.

aprobación presidencial en esa materia.[36] Es importante subrayar que el número global de spots no resultó significativo como tampoco lo fue el número sobre los logros en materia de seguridad. Los que sí tuvieron un impacto significativo en la aprobación fueron específicamente aquellos que se enfocaban en las razones de la lucha contra el crimen.

[36] En el caso de esta variable, fue necesario utilizar el logaritmo del número de impactos para controlar la varianza y asegurarse de que la fuerte variación no tuviera una influencia indebida.

Aunque la identificación partidista no resultó significativa bajo esta especificación del modelo (lo que estamos midiendo aquí no es el nivel de aprobación, sino el cambio en ese nivel de una semana a la siguiente), la percepción de la economía sí lo hizo. En igualdad de condiciones, entre mayor era el porcentaje de encuestados que creían que la economía estaba mejor que un año antes, mayor sería la aprobación del trabajo del presidente en materia de seguridad. En otras palabras, una mejor percepción de la economía se reflejó en una mejor evaluación del presidente en su área de política pública más visible: la seguridad pública.

En el caso de eventos destacados, se probó una serie amplia de eventos como variables *dummy*. Estos incluyeron: 1) actos de violencia que atrajeron la atención de la prensa por su grado de brutalidad; 2) las acciones de aplicación de la ley de mayor impacto como la detención o el abatimiento de los delincuentes más notorios, y 3) otras acciones gubernamentales relacionadas con la seguridad pública, como la firma del Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad o los diálogos públicos sobre seguridad pública que sostuvo el presidente con diversos actores. Sólo cuatro de esos eventos mostraron cambiar significativamente la tendencia dinámica entre la variable dependiente y las independientes: 1) el primer diálogo que sostuvo el presidente Calderón con los representantes del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad, encabezado por Javier Sicilia, que resultó significativo y positivo; 2) la operación en la que Arturo Beltrán Leyva fue abatido resistiendo su detención, lo que también fue positivo y significativo; 3) la detención de José Jorge Balderas, apodado el JJ, lo cual también fue positivo y significativo, y finalmente 4) un tiroteo entre policías federales en el aeropuerto internacional de Ciudad de México, en el cual un grupo de policías resultó tener vínculos con una organización delictiva. Esa variable resultó ser significativa y negativa para la aprobación de la gestión del presidente en materia de seguridad.

La aprobación presidencial por el desempeño de la política de seguridad: algunos hallazgos relevantes

El objetivo de esta investigación fue analizar la evolución de la aprobación de la política de seguridad instrumentada por el presidente Felipe Calderón en México. Más específicamente, el objetivo fue averiguar si la estrategia de comunicación seguida por la Presidencia de la República tuvo un efecto en la aprobación del desempeño del presidente Calderón en materia de seguridad.

A partir del análisis de regresión de series de tiempo realizado, parece que, efectivamente, ciertos factores tuvieron un efecto dinámico sobre la aprobación presidencial en este campo particular. En primer lugar, la violencia reportada por la prensa parece haber tenido un impacto significativo y negativo. Incluso cuando no estamos hablando de los niveles actuales de aprobación y los niveles actuales de violencia reportada por la prensa, sino del cambio en esas variables de una semana a otra, el efecto es consistente. Debe decirse que el indicador de asesinatos reportados proviene de la cifra que uno de los periódicos más influyentes de México reportaba cada semana. No refleja en sí mismo si esos asesinatos llegaron o no a las primeras planas, la brutalidad de los incidentes o la exposición del público a escenas gráficas de actos violentos. Otro punto importante que hay que destacar es que la variable de asesinatos reportados por la prensa también fue probada de forma acumulativa para ver si tenía un impacto acumulativo, pero no resultó ser significativo. Es decir que el principal efecto sobre la opinión pública de los asesinatos reportados por la prensa proviene de hechos inmediatos. Esto, a su vez, confirma la importancia de realizar este análisis semanalmente en lugar de hacerlo con datos mensuales o trimestrales.

Si bien la violencia retratada por los medios de comunicación erosionó la aprobación del desempeño presidencial, tanto sus intervenciones públicas como algunas de las campañas publicitarias producidas por la oficina presidencial parecen haber actuado para mitigar ese efecto. Es sorprendente que incluso cuando las cifras de

asesinatos reportadas por la prensa se elevaron de manera dramática en la segunda mitad de su administración, 50% de la población aprobaba el trabajo de Felipe Calderón como presidente y 33% aprobaba su desempeño en materia de seguridad. Los resultados del análisis de series de tiempo muestran que tanto los discursos como los spots desempeñaron un papel significativo para mejorar el apoyo, a pesar de la violencia reportada por la prensa.

Respecto de los discursos, se probó tanto el porcentaje de discursos enfocados en seguridad como el número total de tales discursos. Fue esta última variable la que resultó significativa. La razón de esto podría ser que mientras que el público no sigue todos los discursos pronunciados por el presidente, cuanto mayor sea el número de veces que se aborda el tema en una semana, mayores serán las posibilidades de que los medios cubran el mensaje. Es importante subrayar que en sus discursos, el presidente Calderón solía explicar con detalle su visión del problema y las razones de su política, así como los logros alcanzados. En consecuencia, cuanto más hablaba del tema, mayor era la posibilidad de exposición del público a su perspectiva del problema.[37]

La variable de campañas publicitarias también se probó de varias maneras, pero no fue sino hasta que se separaron aquellos spots que abordan la causa de la lucha por la seguridad que se pudo averiguar la magnitud de su impacto en el apoyo público al desempeño presidencial en materia de seguridad. Resulta sintomático que los spots que abordaban los logros y resultados de la política no tuvieran un impacto significativo en la aprobación presidencial. Lo primero que esto sugiere es que lo que cuenta como un logro importante para el gobierno no tiene el mismo significado para el ciudadano. En segundo lugar, como otros estudios han encontrado, el público evalúa la veracidad de la

[37] Cabe destacar que se probó también si la presencia del vocero de seguridad había tenido algún impacto en la evaluación del desempeño de Calderón en materia de seguridad, a través de una variable *dummy* que tenía valor de 1 para las semanas en durante las cuales esta posición estuvo vigente y de 0 para todas las otras semanas. Dicha variable resultó no significativa.

información con base en la fuente. Como sostiene McNair (2012: 29), "el conocimiento de que una pieza de comunicación es partidista determina en gran medida su 'lectura'". Los logros del gobierno reportados por el propio gobierno pueden considerarse propaganda más que cualquier otra cosa. En tercer lugar, cuando se puso en marcha la política de seguridad pública, no se incluían metas o herramientas específicas que pudieran utilizarse para medir su éxito o fracaso. Sin embargo, los medios de comunicación sí posicionaron el número de asesinatos como un parámetro de los niveles de violencia y muchos analistas lo utilizaban como un indicador del fracaso de la estrategia. En consecuencia, si lo que estaba en juego era la capacidad del gobierno para hacer frente a las organizaciones criminales, un número creciente de ejecuciones tenía un efecto bastante negativo, que superaba al de la información proveniente de los spots del gobierno.

Mientras que las campañas publicitarias sobre logros y resultados no funcionaron, las campañas que abordaban la causa de la lucha sí lo hicieron. Este hallazgo sugiere que, pese a los niveles de violencia, el público estaba de acuerdo en que era necesario hacer algo para detener la criminalidad. También sugiere que la razón por la que apoyaron al gobierno inicialmente en su campaña contra la delincuencia se mantenía. Desde una perspectiva más comunicativa hay que decir que los spots que abordan la causa de la lucha tenían una orientación más emocional que racional. Representaban ciudadanos comunes (especialmente jóvenes) y no soldados, policías o criminales, como ocurría con los spots sobre logros. Esto pudo haber hecho que la gente se sintiera más identificada con la causa, y consecuentemente apoyara más el desempeño presidencial en esta materia.

Otro resultado fue que, cuanto mayor era el porcentaje de personas que sentían que la economía estaba mejorando, mayor era el apoyo a la forma en que el presidente manejaba la seguridad pública. La principal razón para ello pudo haber sido que un sentimiento más positivo sobre la economía tenía un impacto favorable sobre la evaluación general del presidente y, por consiguiente,

sobre la evaluación del manejo de políticas específicas, entre ellas la de seguridad pública.

Por último, el modelo se probó con una serie de eventos como variables *dummy* para determinar si los eventos específicos tenían un impacto significativo en la relación dinámica entre la variable dependiente y las independientes. *Ceteris paribus*, sólo un número pequeño de incidentes resultó ser significativo. En términos de las acciones de aplicación de la ley sólo dos cambiaron la tendencia de una manera significativa.

El incidente en que Arturo Beltrán Leyva (líder del cártel Beltrán Leyva) fue abatido resistiendo su arresto. Este incidente recibió mucha atención de la prensa. Una foto de su cadáver cubierto de billetes de 100 dólares apareció en todos los medios y también se dio a conocer el nombre y rostro de un oficial de la Marina que perdió la vida durante el enfrentamiento. Un par de días más tarde la madre y otros familiares de ese oficial fueron asesinados en su casa por un comando armado. Este evento posterior pudo haber generado una respuesta empática del público hacia la política de seguridad del presidente pues exhibía la brutalidad de las organizaciones criminales.

La detención de José Jorge Balderas, también asociado a la organización Beltrán Leyva, tuvo un impacto positivo y significativo. En este caso, no se trata de un importante líder de cártel. Sin embargo, se hizo notorio después de dispararle a un popular jugador de fútbol, Salvador Cabañas, en la Ciudad de México. Ese evento adquirió una gran relevancia mediática, convirtiéndose en un claro ejemplo de la inseguridad, y la impunidad con la que operaban los criminales. La mayoría de las noticias de televisión y radio, así como los periódicos cubrieron los detalles de la investigación y cuando finalmente fue capturado llegó rápidamente a las primeras planas. Todo esto pudo haber contribuido a que este evento (el de la detención del JJ) haya resultado significativo y positivo en la evaluación del desempeño del presidente en materia de seguridad.

El caso de Sicilia tiene una interpretación totalmente diferente. Javier Sicilia, poeta y padre de Juan Francisco Sicilia quien fue asesinado en Cuernavaca, se convirtió en el líder del denominado Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad. Este movimiento representó a algunas de las víctimas de la violencia en México. Fue una de las organizaciones que más criticó la política de seguridad del presidente Calderón. Este movimiento, que organizó una gran manifestación en la Ciudad de México, había estado pidiendo un debate abierto con el presidente sobre la situación de violencia en México y la política anticrimen del gobierno. En un acto sin precedentes en la historia de México, Calderón aceptó tener un diálogo público-televisado con los líderes del movimiento. Fue un debate de tres horas de duración en el que ambas partes pusieron sus argumentos sobre la mesa. El acto culminó con un cálido abrazo entre el presidente y Sicilia, cuya fotografía llegó a las primeras planas de la mayoría de los periódicos en México. Este hallazgo sugiere entonces que el público valoró la actitud abierta de Calderón para reconocer a sus críticos y ser capaz de poner sus argumentos sobre la mesa. El diálogo entre Calderón y Sicilia fue transmitido en vivo y cubierto ampliamente por los medios de comunicación, fue una gran oportunidad para que el público escuchara la visión del gobierno sobre la naturaleza del problema, así como las medidas específicas que se habían adoptado para enfrentarlo. Esto podría haber ayudado a aumentar la aprobación del papel del presidente en materia de seguridad, como sugieren los resultados.

Otro hallazgo interesante es el del tiroteo entre policías federales en el aeropuerto de la Ciudad de México. Durante años, el discurso del gobierno había sido que la Policía Federal era una institución renovada, que había adoptado un nuevo y mejor sistema policial. Los miembros de esta corporación eran presentados como los mejores policías del país y eran ejemplo de la eficacia de los procesos de control de confianza que permitían mantener a la corporación libre de corrupción. Sin embargo, el incidente en el que un grupo de policías, vinculados a una organización

criminal disparó, en las instalaciones del aeropuerto, contra otro grupo de policías que los estaban investigando, dañó gravemente la imagen de esa corporación policial. La Policía Federal había sido objeto de reconocimiento por el presidente, que frecuentemente la utilizaba como ejemplo de buenas prácticas policiales.[38] No es de extrañar que si la imagen de la corporación se veía afectada por un incidente que tuvo gran cobertura mediática, como el tiroteo, también afectara la imagen del presidente.

En resumen, esta investigación muestra el papel crítico que desempeñan los medios de comunicación y las comunicaciones en general en la legitimación de una política pública y el o los actores políticos que la impulsan. Aunque la lucha contra la delincuencia organizada parecía haber contado con un gran apoyo del público inicialmente, los informes de los medios de comunicación sobre los costos en términos de violencia y vidas humanas erosionaron dicho apoyo. Fue sólo una persistente estrategia de comunicaciones del gobierno federal, más específicamente de la oficina de la Presidencia, lo que pudo evitar mayores daños.

Conclusiones

México, como otras naciones del continente, atraviesa por una profunda crisis de violencia e inseguridad. Dada la complejidad

[38] Véase, por ejemplo: <http://calderon.presidencia.gob.mx/2009/03/el-presidente-calderon-en-la-toma-de-protesta-del-consejo-directivo-2009-2012-mexico-unido-contra-la-delincuencia-ac/; http://calderon.presidencia.gob.mx/ 2009/06/el-presidente-calderon-en-la-inauguracion-del-foro-nacional. seguridad-con-justicia/>; <http://calderon.presidencia.gob.mx/2010/07/el-presidente-calderon-en-la-clausura-de-la-quinta-cumbre-de-la-comunidad-latinoamericana-y-del-caribe-de-inteligencia-policial/>; <http://calderon.presidencia.gob.mx/2010/06/mensaje-a-la-nacion-del-presidente-felipe-calderon-hinojosa/>; <http://calderon.presidencia.gob.mx/ 2011/02/el-presidente-calderon-en-la-comida-en-el-marco-de-la-xxix-reunion-plenaria-del-comite-empresarial-mexico-japon/>; <.mx/2011/03/palabras-del-presidente-de-los-estados-unidos-mexicanos-licenciado-felipe-calderon-hinojosa-durante-la-inauguracion-de-la-10ª-convencion-nacional-de-american-chamber-of-commerce-of-mexico/>.

del problema, la persistencia de las condiciones sociales que lo han generado y la debilidad institucional general en la región, es probable que ésta sea un problema de largo aliento. Aparte de las medidas específicas para superar la crisis, parece esencial desarrollar estrategias de comunicación sólidas que busquen transmitir la comprensión del problema y la naturaleza de las políticas implementadas para lidiar con él.

Millones de personas en América Latina enfrentan la realidad de la delincuencia, también están expuestas, a través de los medios de comunicación, a actos de violencia brutal perpetrados por criminales. Encontrar el sentido de todo ello no es fácil, especialmente cuando, como en el caso de México, los delincuentes hacen de la violencia un instrumento de comunicación. Si el crimen organizado representa una amenaza tanto para la sociedad como para el Estado, parece relevante que los ciudadanos y el gobierno tengan una visión común del problema. En el caso de la seguridad pública, se trata de la función más básica del Estado; resulta fundamental que los ciudadanos conozcan cuáles son las políticas para abordar el problema y qué deben esperar de ellas. De lo contrario, la confusión puede surgir fácilmente y las políticas destinadas a frenar la violencia y la inseguridad pueden carecer del apoyo social necesario para sostenerse en el largo plazo.

Lo que los hallazgos de esta investigación sugieren es que la gente valora la apertura y claridad en el mensaje. El diálogo con Javier Sicilia, las campañas publicitarias sobre la causa de la lucha y el impacto positivo de los discursos del presidente apuntan en la misma dirección. El público aprecia la comunicación que ayuda a entender lo que está pasando y lo que se está haciendo para enfrentar el problema. También es claro que no están dispuestos a oír sólo propaganda o mensajes partidarios, como en el caso de los spots sobre los logros, que resultaron ser no significativos. Finalmente, están dispuestos a reconocer los resultados del gobierno cuando parecen relevantes para la gente, como en el caso de Arturo Beltrán Leyva y el JJ, que resultaron ser significativos para la aprobación presidencial.

Esta investigación se ha ocupado de la naturaleza cuantitativa de la comunicación y no de la cualitativa. Es necesario investigar más a fondo para entender el papel desempeñado no sólo por el número de mensajes sino también por su contenido. El análisis de las comunicaciones procedentes de grupos delictivos, la forma en que la prensa aborda el tema, qué se dice bajo qué circunstancias, así como los mensajes específicos enviados por el gobierno en relación con su política, son fuentes importantes de análisis. Un análisis como este arrojaría luz sobre la reacción del público a mensajes específicos de emisores específicos. Escapó también a las pretensiones de este trabajo la incorporación de un abordaje regional de este problema de investigación, que podría haber sido sensible a la presencia de operativos federales, así como el efecto atribuible a las campañas electorales de 2012, que fueron una fuente de mensajes con alcance nacional, adversos a la política de seguridad del presidente Calderón.

Por último, dada la naturaleza regional del problema, un estudio comparativo entre los diversos países que enfrentan altos niveles de actividad delictiva arrojaría luz sobre cómo abordar este tema en términos comunicacionales. Argentina, Brasil, Colombia, Honduras, El Salvador y Venezuela representan casos interesantes que merecen ser analizados para tener una mejor comprensión del papel de las comunicaciones en el apoyo social a las políticas contra la delincuencia.

Referencias

Anderson, Christopher (1995). "The dynamics of public support for coalition governments". *Comparative Political Studies* 3: 350-383.

Arias, Patricia, Héctor Rosada Granados y Marcelo Fabián Saín (2012*). Reformas policiales en América Latina. Principios y lineamientos progresistas*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung.

Ayres, Robert (1998*). Crime and Violence as Development Issues in Latin America and the Caribbean*. Washington: The World Bank.

Bailey, John y Lucía Dammert (2005). *Public Security and Police Reform in the Americas*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Basombrío Iglesias, Carlos (2010). *¿Qué hemos hecho? Reflexiones sobre respuestas y políticas públicas frente al incremento de la violencia delincuencial en América Latina*. Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars. [En línea] Disponible en <http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/QUE%20HEMOS% 20HECHO%20-%20SPANISH.pdf>.

Bergman, Marcelo y Laurence Whitehead (coords.) (2009). *Criminality, Public Security and the Challenge to Democracy in Latin America*. Indianapolis: University of Notre Dame Press.

Bobea, Lilian (2010). "Organized Violence, Disorganized State". En *Violent Democracies in Latin America*, coordinado por Enrique Desmond Arias y Daniel M. Goldstein. Durham: Duke University Press.

Buendía, Jorge (1996). "Economic reform, public opinion and presidential approval in Mexico, 1988-1993". *Comparative Political Studies* 5: 566-591.

Buvinic, Mayra (2008). "Un balance de la violencia en América Latina: los costos y las acciones para la prevención". *Pensamiento Iberoamericano* 2: 37-54, 2a época.

Calderón, Felipe (2008). Entrevista. Oscar Mario Beteta, Radio Fórmula. 1° diciembre de 2008.

Calderón, Felipe (2011). Entrevista. Roberto Rock (21 de febrero).

Calderón, Felipe (2012). *La voz de los hechos*. México: Fondo de Cultura Económica.

Calderón, Felipe (2005). *El Reto de México*. México: Impresión independiente

Calderón, Felipe. *Speeches as President* [En línea] Disponible en <http://calderon.presidencia.gob.mx>.

Campos, Roy (2007). *Felipe Calderón. Evaluación de Gobierno. Encuesta Nacional en Viviendas*. México.

Chatfield, Chris (2009). *The Analysis of Time Series: An Introduction*. Boca Ratón: CRC Press LLC. Sexta edición.

Dammert, Lucía y Patricia Arias (2007). "El desafío de la delincuencia en América Latina: diagnóstico y respuestas de política". *Serie Estudios Económicos Socio/Económicos* 40. Santiago de Chile: Cieplan, Corporación de Estudios para Latinoamérica.

De Mauleón, Héctor (2010). "La ruta de sangre de Beltrán Leyva". *Nexos*. México.

Desmond, Arias, Enrique y Daniel Goldstein (2010). "Violent Pluralism: Understanding the New Democracies of Latin America". En *Violent Democracies in Latin America*, coordinado por Enrique Desmond Arias y Daniel Goldstein, 1-34. Durham: Duke University Press.

Díaz, Mateo, Mark Payne y Daniel Zovatto (2006). "Gauging Public Support for Democracy". En *Democracies In Development. Politics and Reform in Latin America*, coordinado por Mateo Díaz, Mark Payne y Daniel Zovatto, 271-300. Washington: BID y Planeta.

Duch, Raymond (2001). "A Developmental Model of Heterogeneous Economic Voting in New Democracies". *American Political Science Review* 4: 895-910.

Easton, David (1975). "A Reassessment of the Concept of Political Support". *British Journal of Political Science* 5: 435-457.

Erikson, Robert, Michael MacKuen y James Stimson (2002). *The Macro Polity*. Cambridge: Cambridge University Press.

Fraga Juárez, Raúl (2002). "Medios de comunicación y cobertura del delito". En Pedro Peñaloza y Mario Garza Salinas. *Los desafíos de la seguridad pública en México*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie Doctrina Jurídica 120.

gea-isa(2009). *Escenarios Políticos, 2007-2009: Cambio y Continuidad, Primer Reporte (principales resultados)*. México.

Guerrero, Eduardo (2012). "Organized Crime and Violence in Mexico, 2007-2010". En *Mexico's Struggle for Public Security*, coordinado por George Philip y Susana Berruecos 29-46. Nueva York: Palgrave Macmillan.

International Crisis Group (2013). "Peña Nieto's Challenge: Criminal Cartels and Rule of Law in Mexico". *Latin America Report* núm. 48, 19 de marzo de 2013. Bruselas: International Crisis Group. [En línea] Disponible en <http://www.crisisgroup.org/~/media/files/latin-america/mexico/048-pena-nietos-challenge-criminal-cartels-and-rule-of-law-in-mexico.pdf>.

Lendo, Tomislav (2013). "Presidential Approval and Communications Strategy in Times of Public Security Crisis: México 2006-2012". En *IPSA International Conference Political Communication in Times of Crisis*, 12–13. Madrid: Granada.

Lewis-Beck, Michael y Martin Paldam (2000). "Economic Voting: An Introduction". *Electoral Studies* 19 (2-3): 113-122.

López-González, Jesús (2012). "Civil-Military Relations and the Militarization of Public Security in Mexico, 1989-2010: Challenges to Democracy. En *Mexico's Struggle for Public Security*, coordinado por George Philip y Susana Berruecos 71-98. Nueva York: Palgrave Macmillan.

Lozano Rendón, José Carlos (2016). "El Acuerdo para la Cobertura Informativa de la Violencia en México: un intento fallido de autorregulación" *Comunicación y Sociedad* 26. [En línea] Disponible en <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-252X20160 00200013&script=sci_arttext>.

MacKuen, Michael, Robert Erikson y James Stimson (1992). "Peasants or bankers? The American Electorate and the U.S. Economy". *American Political Science Review* 86 (3): 597-611.

Márquez, Jaime (2006). "Decapitan a 5 en Uruapan: tiran cabezas en un bar", *El Universal*. [En línea] Disponible en <www.archivo.eluniversal.com.mx/estados/6243.htm/>.

McNair, Brian (2012). *An Introduction to Political Communication*. Londres: Routledge.

Molzahn, Cory, Octavio Rodríguez Ferreira y David Shirk (2013). *Drug Violence in Mexico: Data Analysis Through 2012*. San Diego: Trans-Border Institute, University of San Diego. Special Report. [En línea] Disponible en <https://justiceinmexico.org/wp-contend/uploads/.../2013_DVH.pdf>.

Moreno, Cristina (2012). "La comunicación de políticas públicas y la comunicación de campaña". *Circunstancia* 29 (septiembre).

Norris, Pippa (coord.) (1999*). Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance*. Nueva York: Oxford University Press.

Parsons, Wayne (1995). *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Londres: Edward Elgar.

Piccato, Pablo (2012). "'Ya saben quién': Journalism, Crime and Impunity in Mexico Today". En *Mexico's Struggle for Public Security*, coordinado por George Philip y Susana Berruecos 47-70. Nueva York: Palgrave Macmillan.

Pion-Berlin, David y Harold Trinkunas (2011). "Latin America's Growing Security Gap". *Journal of Democracy* 1: 39-52.

Poder Ejecutivo Federal (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. México: Talleres de Impresión de Estampillas y Valores.

Poiré, Alejandro (2012). "Mexico's Fight for Security: Actions and Achievements". En *Mexico's Struggle for Public Security*, coordinado por George Philip y Susana Berruecos, 13-28. Nueva York: Palgrave Macmillan.

Presidencia de la República (2005). *Ordena Presidente Vicente Fox puesta en marcha del "Operativo México Seguro" contra el crimen organizado*. [En línea] Disponible en <www.drogasmexico.org/index.php?nota=142&tipo=1>.

Ramírez Cuevas, Jesús (2004). "La guerra verbal y la angustia ciudadana. El ruido tras la marcha del silencio". *La Jornada*. [En

línea] Disponible en <www.jornada.unam.mx/2004/07/04/mx-indice.html>.

Romano, Ignacio (2005). *Informe: el ranking de la violencia en América Latina una de las regiones más violentas del planeta*. Buenos Aires: Fundación FUNDAR

Salama, Pierre (2008). "Informe Sobre la Violencia en América Latina". *Revista de Economía Institucional* 18: 81-102.

Sanders, David y Neil Gavin (2004). "Television News, Economic Perceptions and Political Preferences in Britain, 1997-2001". *The Journal of Politics* 4 (noviembre): 1245-1266.

Sanders, David y Sean Carey (2003). "Temporal variations in economic voting". En *Economic Voting*, coordinado por Han Dorussen y Michaell Taylor. Londres y Nueva York: Routledge ECPR

Stimson, James (1999). *Public Opinion in America: Moods, Cycles, and Swings*. 2da. Edición. Boulder: Westview Press.

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) (2011). *Global Study on Homicide*. Viena: UNODC.

Valdés Castellanos, Guillermo (2013). *Historia del narcotráfico en México*. México: Aguilar.

Varat, Jessica y Allison Gardland (2006). "Participación Ciudadana y Percepción de Inseguridad en América Latina". En *Latin Program Special Report*. Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars.

Anexo
Palabras y frases comúnmente usadas en los discursos sobre seguridad pública del presidente Felipe Calderón

abatimiento
abatir
acosar
acoso
acusatorio
adicción
agente
agravian
agredir
agresión
agresor
alias
ambición
amedrentar
amenaza
amparo
aprehender
aprehensión
arma
arredrar
arrojo
artero
asediar
asedio
aseguramiento
asesinar
asesinato
asesino
atacar
atemorizar

delincuente
delito
denuncia
denunciar
depuración
depurar
derecho
"derecho de piso"
"derechos humanos"
derrotar
despojado
despojar
detención
detener
disputa
distingos
dolor
dominio
dosis
droga
ejecución
ejército
embate
enemigo
enfrentamiento
erradicar
esclavitud
esclavizar
"escuela segura"
"espacios públicos"

marina
matar
miedo
militar
ministerial
ministerio
"ministerios públicos"
ministro
"modus operandi"
muerte
narcomenudeo
narcótico
narcotraficantes
narcotráfico
naval
nueva vida
oficiales
operativos
orales
orden
ordenamiento
organizado
pandillas
paz
penal
penitenciario
pgr
"plataforma méxico "
plaza
"poder coercitivo"

atentan
autoridad
auxilio
averiguación
banda
barbarie
batalla
"bienes asegurados"
"cadena de custodia"
cadetes
caídos
caigan
capos
captura
capturar
cárcel
cartel
cártel
cartucho
castigar
claudicar
cobarde
cobardía
cocaína
combate
combatir
cómplice
complicidad
condena
confiscar
confrontación
control
"control de confianza"

"estado de derecho"
"estrategia integral"
estructuras
ética
evidencia
extinción
extorsión
extorsionar
fallecer
fallecimiento
flagelo
frontal
fuego
fuero
fuero común
fuerza
garras
gloria
golpe
golpear
granadas
guerra
homicida
homicidio
honestidad
honrar
ilegal
ilícito
impartición
impune
impunidad
incautación
incautar

policía
policiaco
policial
polígrafo
preso
presunto
prevenir
preventivo
prisión
procuración
procurador
procuraduría
profesionalización
profesionalizar
protección
proteger
reclutamiento
reclutar
recuperar
red
replegar
repliegue
rescatar
rescate
respetar
respeto
robar
robo
sangre
secuestrar
secuestro
"seguridad pública"
sicarios

controlar
contundencia
contundente
convivencia
cooptación
cooptar
corporaciones
corromper
corrupción
corruptos
corte
crimen
criminal
criminalidad
cuartel
cuerpo
culpa
dañar
daño
deber
debilidad
decomisar
decomiso
defender
defensa
delicada
delictivo
delincuencia
delincuencial
infame
infamia
informantes
inocencia
inseguridad
integral
inteligencia
internos
intimidación
intimidar
judicial
juez
juicios
jurídico
justicia
lastima
lavado
lealtad
legal
legalidad
ley
libertad
libre
lucha
lucrar
lucro
lugarteniente
magistrado
marihuana
soldado
someter
sometimiento
subsidiaria
sufrimiento
tejido social
temor
territorial
terror
"tráfico de"
tranquilidad
trasiego
tregua
tribunal
tropa
valentía
valor
velar
víctima
victimario
victoria
vidas
vigilancia
vigilar
violación
violar
violencia
violento

La comunicación en la presidencia de Enrique Peña Nieto

Yolanda Meyenberg

El presidente Enrique Peña Nieto inició su quinto año de gobierno con el índice de aprobación de sólo 12% (*Reforma*,18 de enero de 2017), el más bajo que se haya otorgado a un mandatario en los últimos 17 años. ¿Cómo se llegó a esto? ¿En dónde perdió el gobierno la batalla por la opinión pública? Sin duda esto ha obedecido a que la sociedad percibía una gestión errática, alejada de los compromisos adquiridos ante la ciudadanía, incapaz de hacer frente a los problemas económicos y marcada por la corrupción.

Unos meses antes, en el encuentro que sostuvo con un grupo de jóvenes con motivo de la entrega del IV Informe de gobierno, el mandatario dijo frases como éstas:

> a veces hay que tomar decisiones que no necesariamente son las más populares […] estoy dispuesto a asumir los costos de impopularidad con las decisiones que sean necesarias, no habré de reparar en la popularidad porque no gobierno para ello […] no decidí integrar la Presidencia de la República para buscar en todo momento y a toda costa mantenerme en altos índices de popularidad (Peña, 2016)

Estas declaraciones de Peña Nieto contrastan con lo que sostiene la literatura especializada en el estudio de la reputación y del prestigio presidencial, en la que se afirma que ya sea que se interprete en términos de imagen, credibilidad o competencia, el apoyo público es un componente intrínseco del poder. En su estudio clásico, Neustadt (1991) observa que el poder del presidente está determinado en mayor medida por su capacidad para persuadir. Define a la persuasión como la habilidad para conseguir la coo-

peración o aceptación de los encargados de la toma de decisiones rivales. La tarea es convencerlos de que actuar según los deseos presidenciales es la mejor alternativa para lograr su propio interés.

Este autor piensa que los atributos necesarios para conseguirlo son la reputación y el prestigio. La reputación la relaciona con los juicios de los otros tomadores de decisiones acerca de las aptitudes del presidente como político, y está basada en su disposición y habilidad para protegerse, ganar aliados y maximizar el malestar de sus adversarios. El prestigio se refiere a la manera en que el presidente se presenta fuera de la esfera política, en esencia a la forma en que se comunica con la ciudadanía. Aquí es donde radica la importancia de los sondeos de opinión y del apoyo público, ya que el porcentaje de aprobación presidencial es el indicador más importante de prestigio, es una pieza vital de información que opera para dar forma a las percepciones de los tomadores de decisiones y que los hace susceptibles de ser persuadidos (Simon y Ostrom, 1988: 745)

Neustadt (1991) encuentra que la influencia efectiva de los presidentes se deriva de tres puntos de partida que se relacionan entre sí: el primero son las ventajas en las negociaciones, inherentes al cargo, con las que el mandatario puede persuadir a la comunidad política de que lo que él busca de ellos es lo que sus propias responsabilidades les exigen; el segundo son las expectativas de esa comunidad política con respecto a su capacidad y voluntad para utilizar las ventajas que piensan que el presidente tiene, y el tercero es el cálculo que esta comunidad hace de la manera en que el público percibe la gestión del presidente y de cómo serán vistos por sus públicos si lo apoyan.

En este capítulo parto de dos ideas: 1) que el prestigio y la reputación son elementos imprescindibles para una comunicación eficaz y que cuando el emisor o los emisores han perdido estas cualidades es difícil diseñar estrategias basadas en la confianza entre los actores que intervienen en los intercambios comunicativos, para persuadirlos de que las acciones y las decisiones que se toman en nombre de la sociedad son las correctas y 2) que la estrategia de

comunicación seguida en Los Pinos poco ha ayudado a fomentar la reputación y el prestigio del presidente o a protegerlo de sus críticos, y tampoco ha contribuido a conseguir adeptos a su causa. Con el fin de probarlas, haré una evaluación de esta estrategia a partir de dos ejes: la influencia que el gobierno ha ejercido en la definición de la agenda y el potencial persuasivo del mensaje y la mercadotecnia presidenciales.

La comunicación gubernamental y las nociones para el análisis

La comunicación gubernamental es la definición de una serie de acciones que tienen entre sus principales propósitos informar de las razones de las decisiones que se toman en el gobierno y persuadir a la sociedad de que son las correctas (Sanders y Canel, 2013; Meyenberg y Aguilar, 2015). Lo primero está encaminado hacia un ejercicio de rendición de cuentas que permita dar a conocer, a partir de datos y hechos concretos, los resultados de las políticas públicas; lo segundo se centra en la construcción de mensajes y la elección de propuestas de mercadotecnia, con el propósito de convencer a la prensa y a la opinión pública de la capacidad de gestión del presidente y de la eficacia del gobierno (Franklin, 2004).

En la comunicación gubernamental se deben tener en cuenta los intercambios que se dan entre los actores involucrados en los procesos políticos; el contexto en el que suceden y dos tipos de temporalidades: la periódica, que se vincula con el transcurso de la gestión del mandatario y la inmediata, dictada por la coyuntura. Estos intercambios tienen que ver con lo que cada uno de los actores cree relevante en el ámbito de las noticias. Wolton (1995) considera a la comunicación política como un espacio en el que, quienes tienen legitimidad para expresarse sobre asuntos políticos, intercambian discursos contradictorios y Cook (1998) califica como frágil al intercambio, debido a que la disposición que tienen los emisores políticos y los medios de comunicación para cooperar y colaborar en sus labores tiene un contraste originado por las

tensiones que se derivan de los distintos intereses comunicativos de ambas partes y de sus diferentes concepciones del valor de lo noticioso.

La función de las oficinas de comunicación es poner en operación estrategias y diseñar rutinas destinadas a atender este complejo entramado de acciones y contingencias. Uno de los propósitos fundamentales es influir en la manera en que se diseña la agenda pública a partir de la habilidad de su coordinador para hacer uso de los recursos de la institución y de la receptividad del público hacia los mensajes que el presidente emite para promover sus políticas. En cuanto a los recursos, las presidencias cuentan con la ventaja del estatus de la institución por sí misma, con el acceso a los medios y con la atención y el interés público. Por lo que toca a la receptividad del mensaje, una de las variables más importantes es la popularidad, ya que ésta puede aumentar su credibilidad y capacidad de influencia con el público (Cohen, 1995: 89).

La influencia en el diseño de la agenda pública

La agenda es el conjunto de asuntos que se llevan a la arena pública, ya sea como respuesta a un plan deliberado de quien la diseña o como reacción a la coyuntura, y en la definición de los temas que formarán parte de ésta y de su cobertura se puede observar la tensión a la que se refiere Cook (1998) de forma clara, ya que es ahí donde la prensa y el gobierno pretenden asumir el liderazgo en los contenidos de lo que se informa acerca de la administración pública.

A los medios no les interesa difundir lo que se hace desde un enfoque de rendición de cuentas y de la búsqueda de la aprobación de la sociedad, que sería lo que está detrás de la estrategia del gobierno, y éste último siempre se siente injustamente tratado por una prensa demasiado crítica y poco dispuesta a contribuir a su causa, sin entender que lo que se considera noticioso pasa por una lógica de rentabilidad en la que lo prioritario es aquello que puede resultarle atractivo para el público (Meyenberg y Aguilar, 2015).

La construcción de la agenda gubernamental es producto de un proceso en el que convergen propósitos políticos de muy diversa índole. La parte estratégica se construye a partir de las tesis políticas que le dan sustento: la posición del gobierno ante los grandes temas de relevancia nacional y su réplica a los actores que manifiestan sus intereses en el espacio público, mientras que la agenda de políticas (*policy agenda*) se constituye a partir los planes para la promoción de los resultados de las políticas públicas. La respuesta a los asuntos de coyuntura forma también parte de la agenda de temas que merecen la atención del gobierno. En la definición de la agenda existe, además, una estrategia de difusión de los mensajes que es más cercana a los propósitos persuasivos de la comunicación.

La agenda de los medios, por su parte, está influida por las metas y por las rutinas institucionales de la empresa (Cook, 1998), así como de sus valores periodísticos, de las normas y de los estilos de cobertura de los reporteros (Hayes, 2011). Todas estas consideraciones tienen consecuencias significativas en la selección de la información, ya que con base en esto se establece la jerarquía de temas en torno a los cuales deben girar las noticias y se generan estrategias para que los auditorios centren su atención en ellos.

En la lucha por el liderazgo sobre la definición de la agenda pública, los medios tienen tres ventajas con relación a los otros actores: la jerarquización, el control sobre el enfoque que se maneja sobre los temas y la manera en que éstos se ponen en contexto. Los medios pueden graduar la importancia de la información al fijarle un orden de exposición dentro del cúmulo de noticias que se presentan, además de darle una interpretación que influya en la percepción del público sobre los hechos y de establecer una puesta en escena para producir un determinado impacto.

McCombs y Shaw (1972) consideran que el establecimiento de la agenda (*agenda setting*) es la creación de conciencia pública y la preocupación hacia los temas más destacados por los medios de comunicación. Dos supuestos básicos están detrás de la mayoría de las investigaciones sobre la *agenda setting*: el primero es que lo que aparece en los medios no es un reflejo nítido de la realidad,

ya que éstos la interpretan de acuerdo a sus intereses y al valor noticioso que le quieren otorgar; el segundo es que el hecho de que los medios se centren en determinados temas lleva al público a considerar que éstos son los más importantes y a distraer su atención sobre otros.

En el caso de las agendas de las instituciones públicas, se debe partir de la idea de que las noticias son una reelaboración de las acciones oficiales, eventos y mensajes con una producción de valores en mente que favorece a ciertos estilos de informar. La manera en que los gobiernos han intentado contrarrestar la ventaja de los medios es ajustar sus actividades y presentarlas a partir de los criterios de valor noticioso (Cook 1998:114). En muchos casos se ha optado por incorporar las estrategias de mercadotecnia utilizadas durante la campaña electoral a la comunicación gubernamental, además establecer mecanismos que respondan a la lógica de los medios, como generar noticias y mensajes contundentes en las propias oficinas de comunicación (Canel, 2007).

Otra de sus opciones ha sido el uso de fuentes de información que complementen o intervengan en el contenido de los medios, por ejemplo: los anuncios (*spots*) políticos permiten a los gobiernos exponer los resultados de las políticas públicas sin el filtro que los periodistas hacen de la información. Un mecanismo más es apelar directamente al público a través de mensajes que permiten a los gobernantes razonar sobre sus convicciones políticas (McCombs *et al.*, 2011).

La comunicación gubernamental a través de las redes sociales es otro de los factores que cobran cada vez mayor incidencia en la agenda pública, ya que permiten establecer un contacto permanente con sus usuarios. Lo interesante de esta alternativa es que propicia además de una interacción circular en la que se pueden escuchar, evaluar y compartir mensajes; éstos son también cada vez más susceptibles de formar parte de la agenda de los medios convencionales.

La construcción del mensaje

Una de las claves de una buena comunicación es la construcción de los mensajes, lo que en política remite al menos a cuatro significados: la definición de la manera en la que se va a comunicar el proyecto de gobierno en su conjunto y en cada una de las fases en las que se irá desarrollando; el discurso en sí mismo; los símbolos que adopta la publicidad gubernamental, y el uso que hacen los gobernantes de los medios de comunicación para explicar a la sociedad las razones de sus decisiones (Meyenberg y Aguilar, 2015).

El primer significado se relaciona con las operaciones de comunicación destinadas a transmitir la identidad del gobierno, mientras que los otros tres aluden a la importancia del uso adecuado de las palabras para conectar con el público y conseguir su empatía y su confianza (Meyenberg y Aguilar, 2015)

El propósito de pasar las tareas de información y persuasión por el tamiz de los requisitos de los medios y de pensar en estrategias diseñadas ex profeso para éstos ha ido otorgando un giro importante a la comunicación hasta derivar en una labor en la que se otorga un lugar especial a la mercadotecnia política, a la que se define como: los procedimientos, el análisis, el desarrollo, ejecución y manejo de campañas por candidatos, partidos políticos, gobiernos, expertos en cabildeo y grupos de interés que buscan dirigir la opinión pública, hacer avanzar sus ideologías, ganar la elección, lograr la aprobación de legislaciones en respuesta a las necesidades y deseos de grupos y personas selectos en la sociedad (Newman, 1999: xiii).

Si bien siempre se ha asociado a la mercadotecnia tradicional y a la mercadotecnia política, cada una tiene propósitos diferentes. En el ámbito de las coincidencias está la semejanza de conceptos: consumidores, mercado, segmentación, mezcla de mercado, imagen, lealtad de marca, concepto de producto y posicionamiento y la semejanza en las herramientas investigación de mercado, comunicación y publicidad. La gran diferencia entre ambas es

que la mercadotecnia política se enfoca principalmente a las personas y las relaciones entre ellas, mientras que la mercadotecnia tradicional se ocupa de la interacción de las personas con los productos (Newman *et al.*, 1999). Esto lo lleva a otorgar relevancia al intercambio, en especial al que se da entre el político que ofrece liderazgo a la ciudadanía de la cual busca apoyo (Newman, 1994). Un requisito importante para que esto tenga éxito es que las relaciones sean interactivas y de larga temporalidad (Cwalina et al., 2011: 17).

La mercadotecnia contribuye a hacer más efectiva la presentación de las políticas, pero el discurso siempre será una herramienta de comunicación por excelencia, porque es una vía privilegiada de conexión directa del gobernante con sus oyentes. El discurso fija el campo de comunicación con el auditorio y establece los términos del diálogo. A través de la palabra se pueden exponer los argumentos que avalan una postura y explicar las razones que llevaron a adoptarla; los políticos pueden hacer uso del discurso para defender sus ideas, para presentar las razones que los llevan a emprender una causa o para explicar su visión de las cosas. En un contexto de competencia o de conflicto, el discurso puede servir también como vehículo para establecer una propuesta alternativa o crítica en relación con lo que sostienen los opositores (Meyenberg y Aguilar, 2015; Meyenberg y Lugo, 2012).

La tendencia actual es la de ubicar al mensaje en un contexto más amplio al integrarlo en una historia en la que se articulan la promoción de la gestión de gobierno y las propuestas mercadológicas. La idea de hacer comunicación gubernamental a través de historias obedece a muchos factores, entre los que destacan: la necesidad de competir con el amplio mercado de mensajes a los que las personas se encuentran expuestos día tras día (Núñez, 2007); el propósito de dar un mayor sentido a las políticas públicas al relacionarlas con la vida cotidiana de las personas a las que están destinadas, con sus necesidades y sus deseos; y la intención de integrar las acciones de gobierno dentro de un relato para que puedan entenderse de manera más fácil. Responde también al

supuesto de que la puesta en escena de las acciones de política las hará más atractivas, propiciará una mejor cobertura en los medios y una mayor capacidad de influencia en el público (Meyenberg y Aguilar, 2015).

La comunicación del presidente Enrique Peña Nieto

El presidente Peña Nieto llegó al poder cubriendo todos los requisitos de la fórmula Neustadt: el reconocimiento de su reputación y prestigio basados en la convicción, tanto de la comunidad política como del público, en su capacidad para ejercer un liderazgo fuerte y persuasivo. Su campaña, que se presentó como la continuidad de un eficaz mandato en la gubernatura del Estado de México y de la existencia de un programa de gobierno que permitiría combatir los problemas más importantes que aquejaban al país, contó con el apoyo de 38.20% del electorado, casi siete puntos arriba de su más próximo contrincante.

La estrategia de comunicación inicial le permitió al nuevo inquilino de Los Pinos generar la sensación de tener el control de la agenda pública. Esto fue gracias a dos estrategias vinculadas.

- La difusión permanente de las cinco líneas de acción que iban a constituir la columna vertebral del sexenio: paz, a partir de la disminución de la violencia; inclusión social, al cerrar la brecha de la desigualdad; educación de calidad separada de la política social para destacar su importancia al convertirla en un eje de gobierno en sí misma; crecimiento económico y sostenido; México, un actor con responsabilidad global.
- Hacer de esto el punto de partida para realizar la convocatoria del Pacto por México.

El Pacto por México puede ser considerado un ejemplo del reconocimiento del prestigio presidencial, ya que el mandatario consiguió persuadir a la comunidad política, congregada en las Cámaras, para suscribir un acuerdo político nacional, que fue firmado el 2 de diciembre de 2012 por el presidente de la república y por los líderes

de los tres principales partidos del país: Partido Acción Nacional (pan), Partido Revolucionario Institucional (pri) y Partido de la Revolución Democrática (prd). El pacto constituyó también el punto de partida para emprender una reforma del Estado enfocada hacia reformas estructurales que se irían aprobando durante los primeros años del gobierno: la reforma educativa, la reforma de telecomunicaciones, la reforma de competencia económica, la reforma financiera, la reforma energética y la reforma hacendaria, entre las más destacadas. Cabe recordar que tanto el presidente Fox como el presidente Calderón intentaron, sin éxito, emprender reformas semejantes, y el hecho de que este logro marcara el inicio del sexenio propició la imagen de un grupo político que llegaba al poder actuando y generando noticias.[1]

En cuanto al mensaje, en el discurso de toma de posesión, el presidente planteaba una transformación total del país, que se sintetizaba en la frase "Mover a México", y convocaba a todos los mexicanos a ser parte de ella:

> Las naciones desarrolladas, en algún momento de su historia, decidieron dar un gran paso. Hoy, toca a los mexicanos dar ese gran paso.
>
> Todo cambio profundo es resultado de creer, de creer en lo que hacemos, de creer en lo que somos, de creer en nosotros mismos, de tener confianza en lo que podemos, en lo que somos y podemos ser […]
>
> […] Transformar a México significa vencer los rezagos. Transformar a México implica mover todo lo que se tenga que mover: la gente, la mentalidad, las instituciones […]
>
> […] Seamos, todos, parte del México que no le tiene miedo a la transformación, del México dispuesto a trascender y a dejar huella. Nuestro país, nuestra Nación, necesita de todos.
>
> Es tiempo de mover a México. Seamos parte de la generación que logre la transformación nacional.

[1] Otro de los aspectos que permitió al gobierno tener un lugar privilegiado en la agenda mediática fue la presencia de dos voceros: el secretario de Gobernación y el secretario de Hacienda, quienes, a través de sus declaraciones, lograban explicar el proyecto y posicionar los temas que más interesaban a la nueva élite en el poder (Aguilar, 2014).

> Vienen, de eso estoy convencido, mejores tiempos para todos los mexicanos. Porque éste, éste es el momento de "México" (Peña, 2012)

La frase "Mover a México" utilizada en ese discurso se convertiría en la lexis para la comunicación del proyecto de gobierno y en el insumo para los productos de mercadotecnia.[2]

También durante sus discursos fue muy recurrente la frase "no vengo a administrar, sino a transformar el país". Así lo dijo, por ejemplo, al cumplirse los primeros 100 días de su gobierno[3] y en su primer informe de gobierno.[4]

Uno de los mayores éxitos de la estrategia comunicativa de Peña Nieto como gobernador del Estado de México fue usar costosos recursos de mercadotecnia para la difusión de los resultados de su gestión. Entre ellos estaba el hacer uso de sofisticadas producciones, con muy atractivos recursos visuales y técnicos en los spots y contratar a actores famosos para protagonizarlos. Esta estrategia se reprodujo en los primeros spots de la presidencia con la intención de crear una percepción positiva del país y de la inclusión de los ciudadanos en el nuevo proyecto político (Meyenberg y Aguilar, 2015; Aguilar, 2014).

Cabe mencionar que, a diferencia de Vicente Fox o Felipe Calderón, Peña Nieto no escogió ser una figura/héroe con antagonistas o adversarios a derrotar (el régimen priista en el caso de Fox, el crimen organizado en el de Calderón), sino más bien el de un transformador que llevaría a México y a los mexicanos al futuro y al progreso; de esta manera, desde el inicio de su gestión se generaron expectativas muy altas de los resultados que ofrecía con sus acciones y políticas de gobierno.

Por lo que respecta a la puesta en escena de las acciones de política para hacerlas más atractivas y propiciar una mejor cobertura

[2] *Lexis* es un concepto rector de la comunicación que resulta del análisis de los atributos que caracterizan a la institución o al proyecto político y es la base sobre la que se diseñan los mensajes clave (Comunicación Total, 2006).

[3] Véase: <https://aristeguinoticias.com/1003/mexico/no-vengo-a-administrar-sino-a-transformar-epn-en-dia-100/>.

[4] Véase: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/09/02/91664>.

en los medios, se partió de la idea de que en los actos públicos todo comunica, y que el mensaje debe estar acompañado con recursos de audio y video, de tal forma que las imágenes complementen las palabras. Dos ejemplos de esta estrategia fueron los eventos diseñados para la toma de posesión, para la instalación del mecanismo del Pacto por México y para la conmemoración de los 100 días del gobierno (Aguilar 2014).

Uno de los principios de mercadotecnia más explotados por los responsables de la comunicación de Peña Nieto durante su gestión en el Estado de México fue el uso del "concepto promesa" (las promesas dadas, las promesas cumplidas y las promesas hechas posibles) (Cwalina *et al*, 2011: 12), que en su caso se tradujo en la palabra compromiso y, dado su éxito, la intención fue replicarlo como parte de la estrategia de comunicación del presidente. El problema fue que, al intentar llevarlas a escala nacional, las promesas no pudieron cumplirse en el corto plazo y derivaron en una percepción mucho menos entusiasta de los alcances del regreso del PRI al mando del gobierno federal. Cabe señalar que al final de su mandato retomó el tema de los compromisos, seguramente con la finalidad clara de dejar como legado institucional que cumplió lo que prometió.

Si en un momento el liderazgo presidencial pudo sostenerse a partir de una propuesta alejada de las preocupaciones inmediatas de la sociedad, como la de las reformas estructurales, pasados los primeros días de gobierno y el impacto mediático del Pacto por México, lo que tocaba era desarrollar una estrategia de comunicación en la que se demostrara que el presidente se estaba encargando de las prioridades y las preocupaciones de la gente. No obstante, en Los Pinos se optó por continuar el camino elegido de inicio y la agenda de comunicación se enfocó hacia los esfuerzos del mandatario para sacar adelante las reformas y, a tal efecto, a informar sobre sus negociaciones con las dirigencias políticas y empresariales. Pese a la eficacia del presidente y su equipo para sacar adelante las reformas del Pacto, no se logró que la ciudadanía valorara en toda su magnitud sus alcances, y esto contribuyó a

desarrollar la imagen de un mandatario ajeno a las necesidades básicas de la sociedad y que estaba haciendo poco por la gente (Aguilar, 2014).

Esta situación llevó a un impasse en la agenda pública en el que ninguno de los tres actores involucrados en la comunicación política fue capaz de fijar una posición de manera contundente. Además, existen otras razones que hicieron que la estrategia de comunicación condujera a esa situación. Una de ellas fue la decisión de no exponer al presidente a una dinámica con los medios que pudiera ser perjudicial a su imagen, lo que era contrario a la tendencia de la mayoría de los presidentes de apelar al público (*going public*): una estrategia de liderazgo presidencial que descansa en la cantidad y calidad de los intentos de los mandatarios por conseguir el apoyo de la sociedad para sus políticas (Kernell, 1993; Eshbaugh-Soha, 2016). Se eligió en cambio ubicar al presidente en una zona de confort que le evitaba riesgos y posibles críticas, pero que le aportaba poco en términos mediáticos y de aprobación social.

Otro factor que hay que destacar del regreso del PRI al poder es el manejo de la relación con los medios, en la que también se intentó replicar el patrón usado en el Estado de México: la distribución de dinero a cambio de una buena cobertura y una visión autoritaria en la que se esperaba que los medios transmitieran la versión oficial de los hechos y no presentaran versiones críticas de la gestión del gobierno. Esto, que funcionaba para los grandes consorcios de noticias, no resultó útil para neutralizar la cobertura de los líderes de opinión emanados de la alternancia democrática, de medios con un perfil más independiente y de la prensa extranjera. Por ejemplo, el 25 de diciembre de 2017, *The New York Times* destacó una investigación que señalaba que Enrique Peña Nieto era el presidente que más había gastado en el rubro de "publicidad" en la historia de México.[5]

[5] Ahmed, Azam, "Con su enorme presupuesto de publicidad, el gobierno mexicano controla los medios de comunicación", *The New York Times*, 25 de

La intención de replicar la estrategia seguida en el nivel local también ha significado considerar que el tercer actor de la comunicación, la opinión pública, evaluaría de manera positiva y acrítica las acciones a partir del impacto de la mercadotecnia. Sin considerar que en el nivel nacional hay que acatar otros preceptos de comunicación para fomentar el apoyo social, como construir un mensaje basado en lo que el público considera relevante sobre las propuestas políticas del presidente (Eshbaugh-Soha, 2016).

A diferencia de los materiales de mercadotecnia diseñados para promocionar la acción del gobierno, que eran muy atractivos, el discurso carecía de las características que acompañan a las buenas historias, y por tanto de valor noticioso. Sin conflictos, sin sorpresas y sin manejo de emociones, el mensaje era políticamente correcto, pero desprovisto de una narrativa que le resultara interesante al público y a los medios. Por ejemplo, el mensaje del Primer Informe del gobierno cierra con frases desgastadas, insulsas y de limitada capacidad persuasiva:

> Convoco a todos a que seamos parte del México que no le tiene miedo a la transformación, del México decidido a trascender y dejar huella.
>
> Mover a México, transformarlo de raíz, exigirá lo mejor de nosotros, pero vale la pena el esfuerzo.
>
> En los siguientes meses se estará decidiendo qué historia vamos a escribir en las siguientes décadas. Es así de sencillo y así de trascendente […]
>
> […] Tenemos claridad de rumbo. Tenemos la energía y determinación para mover y transformar a nuestro país.
>
> Hoy tenemos la oportunidad de escribir una historia de valor, esfuerzo y éxito (Peña, 2013).

Hay un error de origen en la comunicación de la presidencia de la república que se sigue arrastrando sexenio tras sexenio, y que bajo este gobierno fue más que evidente: el problema es que la comunicación dentro de dicha institución estaba fragmentada.

diciembre de 2017. Disponible en <https://www.nytimes.com/es/2017/12/25/con-su-enorme-presupuesto-de-publicidad-el-gobierno-mexicano-controla-los-medios-de-comunicacion-pri-pena-nieto>.

Desde la época de Adolfo Ruiz Cortines se conocía en la presidencia un área de comunicación social que trataba con los medios, dirigida por Humberto Romero. Desde entonces, hemos visto el surgimiento de nuevos medios de comunicación y nuevas estrategias de comunicación, sin embargo, las nuevas funciones que demandaban no se articularon a través de esta área.

Si bien el área se hizo cargo de las relaciones con los representantes de la prensa escrita, de medios masivos como la radio y la televisión y de los corresponsales extranjeros, las nuevas áreas que surgieron a raíz de nuevas demandas de comunicación fueron ubicadas fuera de la égida del responsable de comunicación social.

Con Carlos Salinas de Gortari surgieron áreas vitales para la profesionalización de la comunicación presidencial, como la opinión pública, la imagen-publicidad y los discursos, que fueron ubicadas en la oficina de la presidencia o en la coordinación de asesores.

En la presidencia de Ernesto Zedillo había ya un área de Internet, que se modernizó con Fox y se amplió con Calderón, para atender también las demandas de las redes sociales. Dicha área también se concibió como un espacio independiente.

En el sexenio de Enrique Peña Nieto la lógica de dispersión no varió: las áreas afines, que deberían estar a cargo de un sólo liderazgo, se encontraban dividas y repartidas entre el *staff* del presidente, quienes las consideraban sus cotos de poder. Esto dio como resultado que no existiera una línea continua y coherente en el mensaje, lo que incidió en su falta de eficacia.

La estructura del *staff* presidencial que venía funcionando desde el 1 de enero de 2012 se formalizó cuando el Reglamento de la Oficina de la Presidencia (ROP) fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 2 de abril de 2013. Y desde el inicio del sexenio las áreas de comunicación fueron responsabilidad de diferentes oficinas.

El *staff* estaba definido a partir de cinco cargos con el mismo rango:

- Jefatura de la Oficina de la Presidencia;
- Secretaría Particular del presidente;

- Coordinación de Asesores del presidente;
- Coordinación de Comunicación Social, y
- Secretaría Técnica del Consejo de Seguridad Nacional ("Reglamento de la Oficina de la Presidencia", ROP, artículo 3).

Las áreas de comunicación estaban ubicadas en la Jefatura de la Oficina de la Presidencia, bajo el mando de Aurelio Nuño, que tenía a su cargo tres coordinaciones: la de Opinión Pública, la de Estrategia y Mensaje Gubernamental y la de Estrategia Digital Nacional.

La coordinación de opinión pública, cuya tarea es la elaboración de diagnósticos, encuestas y otros instrumentos de medición de la opinión de la sociedad y de la coordinación de los grupos de enfoque estuvo a cargo de Rodrigo Gallart.

La imagen y la estrategia de publicidad presidencial estaba a cargo de Coordinación de Estrategia y Mensaje Gubernamental, bajo la dirección de Andrés Massieu Fernández. El área se transformó en 2015, para dar respuesta a la caída en la popularidad del presidente.

Alejandra Lagunes estuvo al frente de la Coordinación de Estrategia Digital Nacional hasta diciembre de 2017. Dicha área tenía a su cargo la definición de la estrategia y el manejo de las redes sociales del presidente y de la Presidencia. Fue sustituida por Yolanda Martínez en 2018, especialista en el diseño de servicios digitales.

El área de discursos estaba ubicada en la Coordinación de Asesores, al frente de Francisco Guzmán, con ello se regresó al modelo adoptado en el mandato del presidente Ernesto Zedillo[6] y que fue modificado durante los gobiernos panistas. En el caso del presidente Vicente Fox, dependió primero de la Secretaría Particular y después de la Coordinación de Comunicación Social y, en el caso del presidente Felipe Calderón, fue parte de la estructura de la

[6] Véase el "Reglamento de la Oficina de la Presidencia", publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de abril de 2013. [En línea]. Disponible en <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo= 5294161&fecha=02/04/2013>.

Coordinación de Estrategia y Mensaje Gubernamental, y después se convirtió en un área autónoma cuyo responsable acordaba de manera directa con el mandatario.

A la Coordinación de Comunicación Social, que a inicios del gobierno estuvo a cargo de David López, se le asignó la relación con los medios de comunicación nacionales e internacionales. Esta área siguió actuando de manera tradicional, como un área de *lobbyng* frente a los medios.

A finales de 2013 hubo modificaciones al Reglamento de la Oficina de la Presidencia (rop), además de que se hicieron ajustes importantes en la estructura y en la estrategia de comunicación. El 22 de noviembre de ese año, el presidente nombró a Eduardo Sánchez como su portavoz. Es interesante destacar que, a diferencia de Rubén Aguilar que, al ser nombrado portavoz, adquirió un papel privilegiado dentro del *staff*, a Sánchez se le subordinó a la Jefatura de la Presidencia.

Esta decisión tuvo importantes consecuencias en el plano de la comunicación presidencial, que contribuyeron a obstaculizar su capacidad de interlocución con los medios y a deteriorar aún más la imagen Peña Nieto. Al ubicar al vocero en la Oficina de la Presidencia se escindieron las tareas de comunicación y se creó una tensión entre esta área y la coordinación de Comunicación Social que terminó, en marzo de 2015, con la renuncia de David López, quien optó por una diputación y fue reemplazado por el portavoz.

Este cambio implicó una nueva reforma del rop para fusionar la Coordinación de Comunicación y la vocería. Además, las funciones de imagen y publicidad se volvieron parte de la Coordinación de Comunicación Social bajo la responsabilidad Margarita Neyra, quien ya las dirigía desde el principio del sexenio en la Coordinación de Estrategia y Mensaje Gubernamental (rop, 30 de abril 2015).

A partir de entonces, la Coordinación de Comunicación Social recuperó la importancia y las funciones que había tenido en otros sexenios. En principio, a través de esta nueva dirección en Los

Pinos se alineó la estrategia de imagen y publicidad de todo el gobierno. Las tareas que se le asignaron fueron:

> Coordinar el diseño y difusión de las campañas y publicaciones institucionales de la Oficina de la Presidencia, con la participación de las demás unidades competentes, así como orientar a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para que el contenido de sus campañas y publicaciones sea acorde con el mensaje y estrategia de comunicación social que determine el Presidente [...]
>
> [...] Coordinar las acciones y estrategias para posicionar el mensaje gubernamental, con la participación que corresponda de las demás unidades competentes de la Oficina de la Presidencia, así como de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal [...]
>
> [...] Supervisar el uso de la imagen institucional, así como coadyuvar en la producción y transmisión de los actos y eventos en los que participe el Presidente, en coordinación con las demás unidades de la Oficina de la Presidencia, así como de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal competentes [...] (rop, artículo 18).

Uno de los cambios más importantes en la estructura de comunicación de la Presidencia fue trasladar la relación con la prensa extranjera a una nueva oficina bajo las órdenes del jefe de la oficina de la presidencia, Aurelio Nuño: la Coordinación de Marca País en sus inicios estuvo a cargo de Paulo Carreño; lo sucedió, en 2016, Carla Sánchez Armas (rop, artículo 5)

En otros gobiernos, la relación con la prensa extranjera había estado en una oficina designada para tal tarea: la de prensa internacional, que dependía del coordinador de comunicación. En el caso de Peña Nieto, la idea de desterrar la imagen de México como un país inseguro y acosado por la delincuencia organizada llevó a promoverlo a través de la estrategia de comunicación "marca país", cuyo propósito era mejorar su posición en el mercado, en turismo, inversión y comercio, a través de resaltar sus atributos intangibles, como sus valores, cultura, historia y personalidad, así como el conjunto de atributos tangibles, edificios emblemáticos, museos, restaurantes, sedes de entretenimiento, etc. (Sáez, Mediano y de

Elizagarate, 2011). La intención de sumar a los corresponsales extranjeros a esta coordinación se hizo bajo el supuesto de que éstos podían ser las correas de transmisión de la "marca" a través de su trabajo periodístico.

Entre las funciones de esta coordinación estaban: crear estrategias de comunicación para fortalecer la imagen y percepción de México en el extranjero; atender los requerimientos de información de los corresponsales, e integrar y administrar el acervo documental y audiovisual de las actividades presidenciales difundidas a través de medios internacionales

En agosto de 2015, Aurelio Nuño fue nombrado secretario de educación y Francisco Guzmán asumió la jefatura de la oficina de la presidencia. Este cambio implicó un nuevo reordenamiento en el personal del presidente en Los Pinos, en especial en el área de comunicación. El nuevo coordinador de asesores, Carlos Pérez Verdía, nombrado en abril de 2016, ya no formó parte de los cinco miembros del *staff* que dependían directamente del presidente, sino que jerárquicamente estaba subordinado al jefe de la Oficina de la Presidencia.

A partir del decreto del 1 de octubre de 2015, que reformaba de nuevo el ROP, se articulaba una mega jefatura de la Oficina de la Presidencia a la que se le delegaban funciones de comunicación muy importantes: la Coordinación de Asesores, la Coordinación de Opinión Pública, la Coordinación de Estrategia, y la Coordinación de Marca país y Medios Internacionales (ROP, artículo 5). Esto no sólo le resto autonomía política a la Coordinación de Comunicación Social, sino que le confirió un papel secundario en la definición de las líneas de comunicación.

Un aspecto interesante es que de la revisión del ROP y de la estructura orgánica reportada en el Portal de Transparencia, no se desprende que, dentro de la Presidencia, haya existido un área de análisis político que previera posibles crisis de comunicación y que recomendara estrategias para enfrentarlas. De esta manera, cada crisis de comunicación prácticamente sorprendió a la presidencia sin forma de preverla, de atenderla y de generar estrategias para

encararla. Estas áreas de análisis político y de manejo de crisis sí existieron en los sexenios panistas: durante el gobierno de Fox, en la Oficina del portavoz y en la Oficina de la Presidencia en el sexenio de Calderón, cuando la dirigía Juan Camilo Mouriño.

En suma, podría decirse que la estrategia y la estructura de comunicación funcionó, en cierta medida, cuando se impulsaron las reformas destinadas a construir una ofensiva de la presidencia, pero fue nula cuando se trató de actuar para contrarrestar los ataques de los medios y de los grupos de presión hacia el presidente. Esto, aunado a la fragmentación de las áreas encargadas de la comunicación y a la dispersión del mensaje presidencial que contribuyeron a deteriorar la aprobación del mandatario.

El inicio del detrimento del prestigio presidencial

En septiembre de 2014, el presidente Enrique Peña Nieto realizó una gira triunfal a Nueva York. El motivo era la 69 Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas; las principales reformas ya estaban aprobadas y Peña Nieto se reunió y fue aplaudido por los principales círculos financieros, intelectuales y políticos de los Estados Unidos.[7] Fue el punto culminante de su gestión.

Paradójicamente, mientras Enrique Peña Nieto se encontraba en dicha gira triunfal, en el estado de Guerrero sucedía la tragedia de Iguala que marcaría el inicio del declive de su gobierno.

Efectivamente, entre septiembre de 2014 y enero de 2015 se dio una serie de acontecimientos que iban dañar la reputación y el prestigio del gobierno y a poner una vez más en duda sus estrategias de comunicación. El homicidio de un grupo de civiles por parte de militares en el municipio de Tlatlaya en el Estado de México y la desaparición de 43 estudiantes normalistas en el municipio de Ayotzinapa, Guerrero generaron indignación en

[7] Véase: <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Pena-Nieto-tendra-activa-participacion-en-gira-por-NY-20140920-0022.html>.

toda la sociedad, además de una severa crítica a la capacidad del gobierno para manejar los hechos y comunicar los resultados de las investigaciones.

Los estudiosos del manejo de crisis en la comunicación política afirman que lo que haga un líder es muy importante para la percepción pública de la crisis y recomiendan que tan pronto se reconozca que ésta existe la presencia del responsable de la institución es vital, ya que su ausencia puede ser interpretada como descuido, temor o indecisión. En cuanto a cómo se deben manejar estas situaciones en la oficina de comunicación, lo que se espera es que se muestre que se presta la atención merecida a la crisis, que los más altos funcionarios están directamente implicados, que se controla la situación, que se invierten los mejores esfuerzos y que se ofrece información ágil sobre todo lo que pueda ayudar a reducir el riesgo y los prejuicios (Fita, 1991; Canel, 2007).

Si a inicios de la gestión se había optado por una estrategia proactiva en la que los ejes y la identidad del proyecto político eran el centro de la comunicación, ante esta coyuntura crítica el gobierno adoptó una estrategia reactiva que lo colocaba a la defensiva y generaba la impresión de que en Los Pinos se estaba evadiendo la responsabilidad en la tragedia. La impericia en el control de los conflictos ha sido un signo distintivo de la comunicación del gobierno federal y los coordinadores de Comunicación Social se han mostrado incapaces de poner en marcha una operación exitosa para amortiguar los efectos de los errores de gestión y de la coyuntura. Las reacciones a los problemas han sido lentas y los temas se han mantenido en los medios por mucho tiempo, en detrimento de la imagen del presidente, además de que las explicaciones oficiales no han sido convincentes.

En el caso de Tlatlaya, las fuerzas armadas escondieron lo sucedido y sólo ante la evidencia, derivada de una investigación periodística, tuvieron que aceptar la actuación de los militares. En el caso de Ayotzinapa, en un primer momento se trató de presentarlo como un tema de índole local, cuya responsabilidad competía al gobierno de Guerrero, y la Procuraduría General de

la República (pgr) sólo atrajo el caso hasta principios de octubre, además de que el presidente no se reunió con los padres de los jóvenes desaparecidos sino hasta un mes después de sucedida la tragedia (Meyenberg y Aguilar, 2015).

Una de las funciones de la comunicación gubernamental, y en específico del encargado de coordinarla, es defender al presidente de sus críticos, y ello es necesario cuando el gobernante, su personal o los miembros de su administración cometen errores, son criticados o sucede algún evento no previsto que daña su imagen (Kumar, 2007). En noviembre de 2014 se suscitó un escándalo a partir de la investigación dada a conocer por la periodista Carmen Aristegui sobre la venta de una casa por parte de la empresa Higa (con importantes contratos con el gobierno) a la esposa de Peña Nieto, Angélica Rivera; en diciembre de ese año, *The Wall Street Journal* publicaba un artículo sobre una casa en Malinalco que el secretario de Hacienda, Luis Videgaray, había comprado al dueño de esta misma empresa, Juan Armando Hinojosa. Ambos casos mostraban una situación de conflicto de intereses y las explicaciones dadas por el gobierno al respecto carecieron de credibilidad.

Lo más grave de estos escándalos es que se dieron en medio de la indignación del caso Ayotzinapa, lo que restó credibilidad al presidente frente a la resolución de dicho caso. Es decir, este escándalo contaminó el otro.

La aclaración hecha por la señora Rivera en cadena nacional sobre la compra de la propiedad y la posterior emitida por el secretario Videgaray sobre lo publicado en el diario estadounidense no fueron convincentes para los medios ni para la opinión pública. Fita (1991) ofrece un repertorio de estrategias de control de daños, y una de ellas es la del desplazamiento de responsabilidades, que consiste en culpar a un tercero de los errores, las omisiones o el comportamiento indebido. Ésta fue la empleada en Los Pinos para contrarrestar el escándalo ante lo difundido por Aristegui. En este sentido, se optó por referirse a las protestas como producto de un complot de los enemigos de las reformas que pretendían desprestigiar a la presidencia. Peña Nieto habló

de "un interés de generar desestabilización, de generar desorden social y sobre todo de atentar contra el proyecto de Nación que venimos construyendo".[8] Lo segundo fue actuar como si nada hubiera pasado, en la idea de que todos estos temas perdieran, en su momento, relevancia en medios.

Sin embargo, es claro que si el actor político no tiene una versión convincente para ofrecérsela a la opinión pública, poco a poco irá permeando la de sus adversarios, es decir, la versión que sus contrarios quieren que prevalezca, y eso fue precisamente lo que sucedió al bautizar el caso de Ayotzinapa como un "crimen de Estado".[9]

Estos primeros escándalos destruyeron el prestigio con el que el presidente asumió el poder, y las estrategias que se siguieron en el corto y largo plazos para restituirlo fracasaron. En la encuesta hecha en enero de 2015 por la consultora Gabinete de Comunicación Estratégica, a cuatro meses de lo acontecido en Ayotzinapa, 56% de las personas calificaban de pésima la actuación del gobierno (Juventudes Indómitas, 2016). Asimismo, en el sondeo hecho por el diario *Reforma* en febrero del mismo año, 92% de las personas pensó que las casas que tienen los políticos y los gobernantes en el país y en el extranjero son resultado de la corrupción, y en una escala de 0 a 10, donde 10 es muy corrupto, el gobierno federal obtuvo 8.7 de calificación (*Reforma,* 2015).

El desprestigio del presidente y de miembros de su equipo de gobierno indicaron, como ya señalé, la necesidad de redefinir la estrategia de comunicación, y en marzo de 2015 David López, quien había sido coordinador de comunicación de Peña Nieto en el gobierno del Estado de México y durante la campaña presidencial,

[8] Véase <https://aristeguinoticias.com/1811/mexico/epn-ve-afan-por-desestabilizar-el-pais-detras-de-protestas-por-ayotzinapa/> y <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion-exico/2014/impreso/ve-penia-nieto-interes-por-desestabilizar-y-crear-desorden-social-220457.html>.

[9] Véase, a modo de ejemplo, el artículo de Imanol Ordorika y Adolfo Gilly publicado en *La Jornada* el 6 de octubre de 2014: "Ayotzinapa, crimen de Estado", disponible en: <http://www. jornada.unam.mx/2014/10/06/politica/007a1pol>.

fue sustituido por Eduardo Sánchez, quien ya se desempeñaba como vocero del presidente y había sido el subsecretario de Normatividad y Medios en la Secretaría de Gobernación, un abogado proveniente de la iniciativa privada con más experiencia en los aspectos legales que en la operación de la comunicación.

Al año siguiente se decidió la conveniencia de una mayor presencia del presidente en los medios de comunicación, en el formato de una entrevista con preguntas acordadas de antemano. Una de las más importantes fue la hecha por Carlos Marín para el Grupo Milenio después de rendir el Cuarto Informe de Gobierno; en ella habló de la disculpa pública que ofreció a los mexicanos[10] y del resultado de las investigaciones de la Secretaría de la Función Pública sobre el conflicto de intereses que podría derivarse de la compra de la casa al dueño de Higa; se refirió también a su matrimonio y a su salud, pero gran parte de la charla la dedicó a tratar los logros del gobierno. Si la intención era borrar la idea de un presidente deshonesto y distante, el entorno artificial de la entrevista no ayudo a lograrlo. Las respuestas ensayadas para dar salida a las críticas y rumores en torno a su persona influyeron en poco para disminuir la animadversión y la desconfianza derivadas de los escándalos. De acuerdo con datos de Buendía y Laredo la desaprobación de la gestión presidencial aumentó de 53% en mayo de 2015 a 57% en agosto de ese año (Buendía y Laredo, 2015).

Al inicio dije que la mercadotecnia política se enfoca a las relaciones con las personas, lo que lleva a privilegiar los intercambios entre el político que ofrece liderazgo a la ciudadanía de la cual busca apoyo (Newman, 1994), y que un requisito importante para que esto tenga éxito es que las relaciones sean interactivas y generen empatía (Cwalina *et al*., 2011). Haciendo caso omiso de esta premisa, en ese año se emprendió una desafortunada campaña

[10] La confesión es otra de las opciones que propone Fita (1991:213) para el control de daños: "Se trata de reconocer la culpa, de pedir perdón y de asumir las responsabilidades derivadas de los actos. Esta estrategia es sincera y denota buena voluntad es creíble y aleja cualquier sospecha de manipulación, pero tiene la contrapartida de que lleva consigo la imagen de incompetencia de la institución".

que desató gran polémica en redes sociales. Bajo el eslogan "ya chole con tus quejas" se reprobaba la actitud crítica de buena parte de la sociedad hacia el gobierno y se mostraba cómo los primeros resultados de las reformas incidían en el gasto cotidiano de la gente. La campaña duró un día en medios.

En cuanto al mensaje, la decisión fue mantener el esquema que se había venido utilizando en el Estado de México en el que el presidente confió durante buena parte de su gobierno las versiones finales de sus discursos a Francisco Guzmán, primero coordinador de Asesores y después jefe de la Oficina de la Presidencia, quien había sido el responsable de esa labor cuando Peña Nieto era gobernador y conocía bien el estilo del mandatario.[11] Esta inercia, que contrasta con los constantes cambios que se observaban en el panorama político, y el hecho de que el área de comunicación de Los Pinos no intervenía en la construcción de los discursos, refrenda la impresión del desdén a su potencial como estrategia persuasiva.

En el mensaje del Tercer Informe de Gobierno se reconocen los problemas con una narrativa ambigua que evade la responsabilidad del gobierno en ellos.

> El último año ha sido difícil para México. Nuestro país se vio profundamente lastimado por una serie de casos y sucesos lamentables. Los hechos ocurridos en Iguala o la fuga de un penal de alta seguridad nos recuerdan situaciones de violencia, crimen o debilidad del Estado de Derecho. Señalamientos de conflictos de interés —que incluso involucraron al titular del Ejecutivo—, así como denuncias de corrupción en los órdenes municipal, estatal y federal —y en algunos casos en el ámbito privado—, han generado molestia e indignación en la sociedad mexicana. Estas situaciones, son muy distintas entre sí, pero todas lastiman el ánimo de los mexicanos y la confianza ciudadana en las instituciones (Peña, 2015).

[11] La explicación sobre el funcionamiento del área de discursos se deriva de la entrevista hecha a Rodolfo Jiménez, escritor de discursos, el 15 de octubre de 2017.

El discurso cierra con frases como éstas, que dejan la impresión de que hay una distancia entre la realidad y la percepción que en Los Pinos se tiene de ella:

> Hoy puedo decir —de frente a la Nación— que estamos cumpliendo con el proyecto de cambio con rumbo, al que me comprometí. Sin duda, enfrentamos viejos y nuevos problemas. Para superarlos, lejos de retroceder, debemos seguir adelante, hay que continuar por la ruta que nos hemos trazado.
>
> Vamos a seguir por esa ruta —que es difícil y compleja—, pero que es la única que nos permitirá brindar desarrollo a nuestra gente; a nuestro México, que tanto queremos. Hoy tenemos cimientos más sólidos para enfrentar la coyuntura internacional y, sobre todo, para edificar una nación más próspera e incluyente. Si hace tres años era importante que el país no diera un salto al vacío, hoy es esencial que México no claudique en su proceso transformador (Peña, 2015).

El cambio en el equipo responsable de la comunicación presidencial no se acompañó de una estrategia eficaz de defensa del presidente que permitiera contrarrestar el momento crítico que vivía el gobierno y contener los niveles de desaprobación de los mexicanos hacia la manera en que Peña Nieto estaba conduciendo al país.

La coyuntura y su impacto en la reputación presidencial

La situación no fue mejor en 2016. El año se inició con una devaluación del peso, originada por la disminución de los precios del petróleo, que se fue pronunciando a lo largo del año hasta llegar a 21 pesos por dólar en diciembre. Esto, además de dar la impresión de que la situación económica era difícil, desmantelaba en los hechos las expectativas de crecimiento y creación de empleos que el gobierno afirmó que se derivarían de las reformas.

En junio se realizaron elecciones en 12 estados y el PRI perdió en cuatro entidades en las que siempre había gobernado: Durango,

Veracruz, Tamaulipas y Quintana Roo,[12] y esto mostró que el partido omnipotente que mantuvo su poder regional y su capacidad de negociación durante los 12 años de gobierno de Acción Nacional estaba agotando sus aptitudes para la operación política.

En términos de comunicación, la visita del entonces candidato republicano a la Presidencia de Estados Unidos, Donald Trump, es un buen ejemplo de un auto boicot en la estrategia para fijar agenda. Una de las recomendaciones que debe tener en cuenta un coordinador de comunicación es procurar que en la agenda no se contemplen eventos que puedan competir uno con el otro en la atención de los medios. Con la idea del Cuarto Informe, la Presidencia inauguró dos acciones con las que se buscaba aumentar la aceptación hacia el gobierno y mejorar la imagen de Peña Nieto: sustituir el mensaje, que por tradición se emite con motivo de este ejercicio de rendición de cuentas, por un encuentro con 300 jóvenes para compartir con ellos los resultados de cuatro años de gobierno, con la intención de dar respuesta a las críticas emitidas acerca de la ausencia de políticas concretas en apoyo a su desarrollo profesional y personal.

La otra acción se ubicaba en el plano de la mercadotecnia, donde se apostó por un par de *slogans* que ponían de nuevo en evidencia el reproche de Los Pinos a unos medios y una sociedad proclives a destacar los errores de gobierno en detrimento de los aciertos: "lo bueno cuenta y cuenta mucho" y "lo bueno casi no se cuenta, pero cuenta mucho". También se difundió una serie de *spots* con la participación del presidente como testigo de 30 historias de éxito derivadas de los logros de su gestión. La campaña se inició con un video en Facebook del mandatario anunciando esta nueva estrategia.

El impacto de todo lo diseñado pasó a un plano secundario cuando el candidato republicano a la presidencia de Estados

[12] El caso de Veracruz es simbólico, pues además de ser uno de los bastiones del Revolucionario Institucional, ha sido lugar de nacimiento de muchos importantes líderes históricos del partido, como: Heriberto Jara, Miguel Alemán Valdés, Adolfo Ruiz Cortines y Jesús Reyes Heroles.

Unidos decidió aceptar la invitación que se le hiciera para venir a platicar sobre sus propuestas de campaña en torno a las relaciones bilaterales y anunció que llegaría el 31 de agosto. Si bien su presencia en México sirvió para que Peña Nieto fijara una postura con respecto a los ataques e insultos hacia los mexicanos que formaban parte medular de la campaña de Trump, el hecho fue mal recibido por la mayor parte de la clase política, las élites sociales y la opinión pública, y terminó por generar una indignación nacional. En la conferencia de prensa posterior al encuentro, el presidente habló sobre dos cuestiones importantes: una, que el intercambio en el terreno de lo ilegal no sólo debía considerarse de México hacia Estados Unidos:

> [...] un importante número de estadounidenses percibe a la frontera como un verdadero problema, porque personas indocumentadas y drogas ilegales cruzan hacia Estados Unidos...
>
> [...] ésta es una visión claramente incompleta de los asuntos fronterizos, porque no toma en cuenta los flujos ilegales que vienen hacia el Sur de armas y dinero en efectivo.
>
> Cada año, miles de armas y millones de dólares en efectivo entran ilegalmente a México desde el Norte, fortaleciendo a cárteles y otras organizaciones criminales, que generan violencia en México y obtienen ganancias de la venta de drogas en Estados Unidos. Este flujo debe ser frenado [...] (Peña, 2016a).

La segunda cuestión era que los mexicanos que viven en ese país no debían ser vistos como delincuentes:

> La comunidad de origen mexicano en los Estados Unidos contribuye todos los días con su trabajo, talento y creatividad a la prosperidad y desarrollo de Estados Unidos y de México.
>
> Los mexicanos en Estados Unidos son gente honesta y trabajadora, son personas de bien, que respetan a la familia, que respetan la vida en comunidad y que respetan la ley. Como tal, los mexicanos merecen el respeto de todos (Peña, 2016a).

El discurso fijaba una postura contundente y obligaba a Trump a dar un giro en su posición, no obstante, resultó insignificante ante la indignación generalizada que desató la presencia del candidato estadounidense en el país. En una encuesta realizada por Consulta Mitofsky el 2 de septiembre de 2016, 88% de los consultados dijo que desaprobaba la visita, 12% que desató sentimientos de enojo, 10% de coraje y 7% de indignación.

Otro error fue definir la comunicación a partir de los términos del debate del contrincante. Trump ya tenía programado un *rally* en Phoenix, Arizona en donde presentaría su política migratoria. En él se refirió al Peña Nieto como una persona que le gustaba y a la que respetaba, y como alguien que en verdad quería a su país, dijo también que habían hablado sobre la gran contribución que los ciudadanos méxico-americanos habían hecho a los dos países y expresó su amor por el pueblo de México (Trump, 2016). El mandatario mexicano informó en su cuenta de Twitter que le había dejado claro a Trump que México no pagaría el muro (Barbaro *et al.*, 2016).

La estrategia de comunicación del gobierno siguió siendo reactiva después del arribo de Trump a la Casa Blanca. En enero de 2017 el presidente canceló una visita oficial a Estados Unidos después de que Trump emprendiera acciones ejecutivas en relación con la construcción del muro fronterizo y sobre política migratoria que afectarían las relaciones bilaterales, al mismo tiempo que se desarrollaba la visita de funcionarios mexicanos con el propósito de definir políticas conjuntas respecto de éstos y otros temas.

Peña Nieto emitió un mensaje en el que reprobaba las instrucciones del presidente estadounidense y reiteró que México no iba a pagar por el muro. La decisión de cancelar la visita recibió un amplio apoyo de quienes habían criticado la invitación al candidato.

De acuerdo con una encuesta hecha por BGC-Excelsior el 31 de enero de 2017, 69% de los consultados aprobaba la cancelación de la visita; el acuerdo con la manera en que el presidente manejaba la relación con Estados Unidos aumentó de 24% en noviembre a 63%. La decisión también fue apoyada por líderes del Congreso

y de la Suprema Corte de Justicia, por los partidos de oposición, por gobernadores de varios estados, por importantes líderes de opinión y por el ex presidente Vicente Fox.

Después de lo sucedido, los presidentes sostuvieron una llamada telefónica de la que se derivaría este comunicado conjunto:

> El presidente de la república, Enrique Peña Nieto, y el presidente de los Estados Unidos, Donald J. Trump, sostuvieron una llamada telefónica de una hora, hoy por la mañana. La llamada fue acordada por sus equipos de trabajo. Los presidentes tuvieron una conversación constructiva y productiva en torno a la relación bilateral entre ambos países, incluyendo el tema del déficit comercial de Estados Unidos de América con México, la importancia de la amistad entre nuestras naciones, y la necesidad de que nuestros países trabajen juntos para detener el tráfico de drogas y el flujo ilegal de armas.
>
> Con respecto al pago del muro fronterizo, ambos presidentes reconocieron sus claras y muy públicas diferencias de posición en este tema tan sensible, y acordaron resolver estas diferencias como parte de una discusión integral de todos los aspectos de la relación bilateral. Los presidentes también convinieron por ahora ya no hablar públicamente de este controversial tema.
>
> Ambos presidentes han instruido a sus equipos a continuar el diálogo para fortalecer esta importante relación estratégica y económica de manera constructiva (Gobierno de Estados Unidos Norteamérica y Gobierno de México, 2017).

Académicos y consultores coinciden al afirmar que para poder fijar agenda es necesario que el mensaje tenga algo de inesperado; venga de una voz reputada y tome en cuenta el valor noticioso (Cook, 1998; Heath y Heath, 2007; Nuñez, 2007; Lakoff, 2004).

Sobre esto último, debe de construirse a manera de historia, tener protagonistas y antagonistas, y moverse hacia un nuevo capítulo. En ausencia de estas características, los periodistas tenderán a concluir que lo que se ofrece no es una noticia. Después de la conversación el presidente emitió un mensaje con frases como éstas:

> […] Reconozco que vendrán momentos complejos y tiempos de trabajo arduo. Mi responsabilidad es proteger el patrimonio de las familias mexi-

> canas, asegurar las oportunidades que merecen nuestros niños y jóvenes, procurar el crecimiento de la economía nacional y, por supuesto, defender a los connacionales que viven o se encuentran en Estados Unidos [...]
>
> [...] Por sobre todas las cosas debemos tener presente que México cuenta con un gran activo: la unidad nacional. La unidad nacional ha sido la gran fuerza de México a lo largo de su historia. La unidad nacional debe ser la piedra angular de nuestra estrategia y de nuestras acciones hacia dentro del país y hacia el exterior [...] (Peña, 2017).

La narrativa del mandatario, en la que estaban ausentes los atributos mencionados, quedó de nuevo sepultada ante la contundencia de las noticias. A partir de un supuesto extracto de la conversación, que se filtró a Associated Press (AP), la agencia aludía a que Trump hablaba a Peña Nieto en estos términos: "Ahí abajo tienen un puñado de hombres malos y no están haciendo lo suficiente para detenerlos. Creo que sus militares están asustados. Los nuestros no lo están, así que tal vez los mande allá para que se hagan cargo".

El extracto del audio de la llamada no fue difundido y la especulación sobre si la amenaza era o no verdad se mantuvo, tanto en medios nacionales como internacionales. El vocero Eduardo Sánchez ofreció varias entrevistas desmintiendo que la conversación hubiera sido hostil o humillante. Sin embargo, no logró el objetivo de disipar por completo la duda, y esto puede obedecer a alguna de estas causas: la confianza en el emisor, el valor noticioso de la filtración y la contundencia en la respuesta ante la posible distorsión de los hechos.

En cuanto a la confianza en el emisor, no es que el vocero por sí mismo fuera objeto de desconfianza, pero sí la institución a la que representaba. La pérdida de prestigio y reputación de la Presidencia por las razones que he ido expresando a lo largo de este capítulo llevaron a recibir con escepticismo la estrategia de control de daños que se desarrolló para desmentir lo difundido por AP.

En relación con el valor noticioso, la postura expresada por el presidente en su discurso, de actuar sin sumisión y sin confrontación con respecto a la relación México-Estados Unidos, generó

la percepción de un gobierno a la expectativa, lo que propició un escenario en el que la posible amenaza de Trump pudiera llegar a considerarse verosímil pese a que la opinión pública careciera de pruebas para creerlo (Peña, 2017).

Por lo que respecta a la contundencia en la respuesta, en las entrevistas, el vocero afirmó que la llamada entre los presidentes se había sostenido en términos cordiales; que Peña Nieto sí había hecho referencia a los grupos de narcotraficantes en el país, pero decía no contar con información acerca de los fraseos exactos de la conversación que permitieran sostener lo dicho debido a que no había estado presente cuando se había llevado a cabo. Siendo así, lo que quedó fueron sólo versiones contrastadas de los hechos: la de Los Pinos y la de AP a través de la periodista Dolia Estévez.

La falta de firmeza en la respuesta de la Secretaría de Relaciones Exteriores ante la filtración también contribuyó a pensar que la versión de AP podría ser cierta. La difamación en Estados Unidos es causal de una acción legal en contra del medio que la pública, sin embargo, la Cancillería no optó por ese camino sino por enviar dos cartas redactadas de una manera obtusa y firmadas por la directora de comunicación: la primera dirigida al director de la agencia de noticias "haciendo énfasis en que la información publicada es errónea y no existen bases que puedan sustentarla", pero sin pedir una retractación o una disculpa al respecto, y la otra dirigida a la periodista Estévez en la que se le decía que lo que publicó se basaba en "absolutas falsedades con evidente mala intención" en la que se cerraba con esta frase: "Estos son momentos en que el país necesita información veraz y, sobre todo, fundamentada" (Animal Político, 2017).

La elección de las repuestas y de los voceros se prestó a interpretaciones que no necesariamente fueron favorables a la presidencia. Aquí, me atrevo a manejar dos ideas que explican la razón de ésto: que en el sexenio no se le dio la importancia que merece a la comunicación, lo que se muestra en la falta de pericia política de sus coordinadores; que no tuvieron un papel protagónico en las definiciones de política encaminadas a fortalecer el ámbito

persuasivo del mensaje, y que, por ello, las estrategias de manejo de crisis resultaron insuficientes para restaurar la confianza en los actores y en las instituciones y para lograr el apoyo de la sociedad a las decisiones tomadas.

Otro ejemplo más es el del llamado "gasolinazo", que fue un alza de 20% y una liberación en el precio de la gasolina y el diésel en enero de 2017. A este respecto, no se ofreció una versión oportuna y creíble de la medida, y a los ojos de la ciudadanía, pareció que se quiso aplicar discreta y sigilosamente cuando se festejaba el año nuevo. La respuesta, además de una nueva indignación generalizada, fue de desórdenes, saqueos de tiendas y pánico. En un hecho inusitado, el propio presidente decidió reprochar y encarar a la sociedad a través del tradicional mensaje de año nuevo. Después de explicar la urgencia de la medida financiera y el haber optado por el incremento, en lugar de cerrar programas públicos, espetó: "¿Qué hubieran hecho ustedes?".[13]

En suma, el desprestigió se alcanzó por una serie de hechos (Ayotzinapa, la casa blanca, la visita de Trump, el gasolinazo) que no encontraron una explicación creíble y satisfactoria del gobierno: fueron acontecimientos que propiciaron la indignación generalizada y aprovechados por sus adversarios para señalar su fragilidad.

Las redes sociales fueron el lugar predilecto para generar versiones, rumores y memes en contra del presidente y su gobierno, en un terreno en el que la coordinación de estrategia digital nacional de la presidencia resultó francamente ineficaz para contrarrestar los efectos de la publicidad negativa.

Reflexiones finales

Al inicio de este artículo señalé que la comunicación gubernamental consiste en definir acciones para informar a la sociedad de las razones de las decisiones y a persuadirla de que han sido las

[13] Véase <https://www.animalpolitico.com/2017/01/mensaje-pena-nieto-gasolina-ano-nuevo/>.

correctas. A partir de esto, se considera que las oficinas encargadas de esta tarea tendrían funciones operativas e intervendrían en la definición de los mensajes destinados a crear un campo de empatía con el gobernante y con sus políticas.

La operación de la comunicación demanda el establecimiento de estructuras y rutinas que permiten al responsable de la oficina fijar una agenda de temas, estar en contacto con la prensa y dar respuesta a los problemas que se derivan de los sucesos de la coyuntura. La definición de los mensajes implica estar al tanto de la opinión pública en sus diversas expresiones y de la opinión publicada, además de construir herramientas discursivas y mercadológicas que permitan establecer una sintonía entre lo que piensa la gente, lo que interesa a los medios y lo que comunica el gobierno.

Además de ello, los gobiernos necesitan contar con una oficina que prevea las crisis de comunicación y de reacción inmediata al más alto nivel del gobierno federal para responder ante situaciones críticas relacionadas con momentos particularmente difíciles, o también para hacer frente a eventuales errores de comunicación del propio gobierno.

El otro factor que es determinante para lograr una buena comunicación es que el emisor goce de buena reputación, y que tanto él como la institución a la que representa tengan prestigio ante la sociedad. Sin esto, es difícil que la estrategia consiga los propósitos que se han planteado.

En este artículo he dado algunos ejemplos de la operación de la comunicación a fin de probar la idea de que la estrategia poco ha ayudado a proteger al presidente de sus críticos y conseguir adeptos a su causa. También he ido señalando los factores que han incidido en el deterioro en reputación de Peña Nieto y en el prestigio de la Presidencia, con el objeto de mostrar que una vez que éstos se vieron dañados por los escándalos y por la coyuntura, las áreas destinadas a diseñar las respuestas de comunicación fueron incapaces de sostener una tendencia proactiva que les permitiera tener el lugar preponderante en la definición de la agenda que tuvieron al inicio de la gestión.

La tendencia reactiva que se ha observado a lo largo del sexenio se debe a que los coordinadores no supieron qué hacer ante las contingencias. Durante su paso por las áreas de comunicación en el Estado de México, David López no estaba acostumbrado a que los escenarios adversos impactaran de manera categórica la confianza en la institución y, por lo que reflejaron sus comparecencias en medios, al parecer el papel que desempeñó Eduardo Sánchez fue el del emisor de un mensaje que se definió en otras áreas de Los Pinos.

Además, las tareas de medición de la opinión pública, las redes sociales o los discursos fueron ubicadas en áreas de la presidencia distintas a la de comunicación, provocando con ello una evaluación errática de los problemas de comunicación y la ausencia de mensajes y respuestas coordinados.

Otro problema que se suma a esta tendencia reactiva es que los coordinadores de comunicación no han servido como aval de referencia para otros voceros que han intervenido en la defensa del presidente ante las diversas coyunturas. La impresión es que no se ha definido, desde la presidencia, una estructura de relaciones internas que permita alinear las acciones de información y los mecanismos de defensa del gobierno ante las situaciones desfavorables que afectan los índices de aprobación de las políticas públicas y la imagen del mandatario.

La imagen de un presidente lejano no sólo ha obedecido a la intención de sus asesores de mantenerlo alejado de los ejercicios comunicacionales que pudieran mostrar sus ángulos débiles, sino a que en Los Pinos se han tomado como un error o un malentendido las manifestaciones de desacuerdo con el manejo del poder, de la autoridad y de la capacidad de gestión de Peña Nieto. Esto puede observarse en los *slogans* de la estrategia de mercadotecnia y en las declaraciones que ha hecho el mandatario. El desafortunado *slogan* "ya chole con tus críticas" es el más emblemático, pero también está "lo bueno casi no se cuenta, pero cuenta mucho". Por su parte, la postura de reproche de Peña Nieto ante los juicios negativos, mostrada a través de frases como "un presidente no se despierta

pensando como joder a México", "se escuchan más la voces que vienen de la propia sociedad civil que condenan, que critican y que hacen *bullying* sobre el trabajo que hacen las instituciones del Estado mexicano", y "quienes les digan que vivimos en un país que está en crisis, crisis es seguramente lo que pueden tener en sus mentes" es señal de un mandatario poco proclive a la autocrítica.

La distancia con la gente o el desinterés por un contacto más próximo también se muestra en el discurso, que se ha mantenido impasible ante los avatares de la realidad. La narrativa elegida por los responsables del mensaje no conmueve, no convence, y tampoco atrae. Parece que lo que se escribe y lo que se dice representan un mero trámite en el que hay que entretejer cifras destinadas a reflejar los logros del gobierno con frases empleadas una y otra vez en la retórica política mexicana. Dos cosas llaman la atención: el uso del recurso de la transformación permanece en el discurso pese a que los resultados de la gestión no revelan signos de esto, más aún, la Presidencia ha tenido que abandonar algunos de los compromisos asumidos al inicio con la sociedad bajo la oferta del cambio. Lo segundo es el reciente llamado a la unidad, que se estima artificial viniendo de un mandatario con poco prestigio y poder de convocatoria, aun cuando se haga ante un acontecimiento tan fuerte como los ataques del presidente estadounidense a los mexicanos. En suma, la irrelevancia política del discurso hace que contribuya de manera limitada a la construcción de consenso.

Peña Nieto afirmó que no repararía en popularidad porque no gobernaba para ella, sin embargo, su enojo muestra lo contrario. Tal vez, el presidente reconoce la importancia de la persuasión como herramienta esencial de comunicación política, pero tanto él como sus colaboradores cercanos intentaron hacer uso de ella sin conocer las bases fundamentales que les permitieran construir estrategias certeras.

Referencias

Aguilar, Rubén (2014). “La comunicación presidencial en México: Fox, Calderón y Peña”, ponencia presentada en el evento Let’s Talk about Politics and Policies in Mexico. Londres: LSE-Mexico Week.

Animal Político (2017). “Llamada Trump-Peña: ‘ofrecimos tropas, pero no fue amenaza’, dice la Casa Blanca”. [En línea]. Disponible en <http://www.animalpolitico. com/2017/02/llamada-trump-pena-sre/>.

Barbaro, Michael, Alex Burns, Maggie Haberman y Kirk Semple (2016). “Highlights of Donald Trump’s Immigration Speech and Mexico Trip”. En *The New York Times*. [En línea]. Disponible en <https://www.nytimes.com/2016/08/31/us/politics/donaldtrumpmexico.html?_r=0>.

Becerra, Lorena y Rodrigo León (2016). “Enfrenta Veracruz final de fotografía”. *Reforma*. [En línea]. Disponible en <http://gruporeformablogs.com/encuestas/?cat= 38&paged=3>.

Beltrán, Ulises y Alejandro Cruz (2017). “Apoyan conducción de relación ante EU”. México: *BGC-Excelsior*. [En línea]. Disponible en <http://www.excelsior.com.mx/ nacional/2017/01/31/1143240>.

Buendía y Laredo (2015). “Aprobación presidencial”. [En línea]. Disponible en <http:// www.buendiaylaredo.com/encuestas-publicas_detalle.php?idpublicacion=337>.

Canel, María José (2007). *La comunicación de las instituciones públicas*. Madrid: Tecnos.

Cohen, Jeffrey (1995). “Presidential Rethoric and the Public Agenda”. *American Journal of Political Science* 1: 87-107

Comunicación Total (2006). Cómo ganar una elección, México: Fondo de Cultura Económica,

Consulta Mitofsky. “Impacto de la visita de Donald Trump a México”. 02-09-2016. [en línea]. Disponible en <http://consulta.mx/index.php/estudios-e-investigaciones/ mexicoopina / item/852-visita-trump-mexico>.

Cook, Timothy (1998). *Governing with the News. News Media as a Political Institution*. Chicago: University of Chicago Press.

Cwalina, Wojciech, Bruce Newman y Andrzej Fałkowski (2011). *Political Marketing. Theoretical and Strategic Foundations*. Londres: M.E. Sharp.

Eshbaugh-Soha, Mathew (2016). "Going Public and Presidential Leadership". *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. DOI. 10.1093/acrefore/9780190228637.013.57

Fita, Jaime (1991). "Comunicación de crisis". En Juán Carlos Losada Díaz (coord.) *Gestión de la comunicación en las organizaciones. Comunicación interna, corporativa y marketing*. Barcelona: Ariel Comunicación.

Franklin, Bob (2004). *Packaging Politics*. Londres: Bloomsbery.

Graber, Doris (2012). *On Media: Making Sense of Politics*. Boulder: Paradigm Publishers.

Hayes, Danny (2011). "Making Sense of Media & Politics: Five Principles: Reviewed by Danny Hayes". En Gadi Wosfeld. *Political Communication*. Nueva York: Routledge.

Heath, Chip y Dan Heath (2007). *Made to Stick*. Nueva York: Random House.

Juventudes Indómitas (2016). "Desaparición forzada en México: la historia oculta de un Estado asesino". En *Tercera Vía*. [En línea]. Disponible en <http://terceravia.mx/ 2015/09/desaparicion-forzada-en-mexico-la-historia-oculta-de-un-estado-asesino/>.

Kernell, Samuel (1993). *Going Public. New Strategies of Presidential Leadership*. Washington: Washington Congressional Quarterly Press.

Kumar, Martha Joynt (2005). "Presidential Press Conferences and the Evolution of an Enduring Forum". *Presidential Studies Quarterly* 1 (marzo): 168-195.

Kumar, Martha Joynt (2007). *Managing the President´s Message. The White House Communication Operation*. Washington: The Johns Hopkins University Press

Lakoff, George (2004). *Don't Think of an Elephant*. Vermont: Chelsea Green.

Mc Combs, Max y Donald Shaw (1972). "The Agenda Setting Function of Mass Media", *Public Opinion Quarterly* 2: 176-185.

Mc Combs, Max, Lance Holbert, Spiro Kiousis y Wayne Wanta (2011). *The News and Public Opinion. Media Effects on Civic Life*. Cambridge: Polity Press.

Meyenberg, Yolanda y José Antonio Lugo (2012). *Palabra y poder. Manual del discurso político*. México: Grijalbo.

Meyenberg, Yolanda y Rubén Aguilar (2015). *La comunicación presidencial en México (1988-2012)*. México: Instituto de Investigaciones Sociales y Gobierno de Coahuila.

Neustadt, Richard (1991). *Presidential Power and the Modern Presidents. The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*. Versión editada de *Presidential Power and the Modern Presidents. The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*, 1960. Nueva York: The Free Press.

Newman, Bruce (1994). *The Marketing of the President: Political Marketing as Campaign Strategy*. Los Ángeles: Sage.

Newman, Bruce (1999). "Preface". En Bruce Newman. *Handbook of Political Marketing.* Los Ángeles: Sage.

Núñez, Antonio (2007). *¡Será mejor que lo cuentes!* Madrid: Empresa Activa.

Peña Nieto, Enrique (2012). *Discurso íntegro del Presidente Peña Nieto a la Nación*. [En línea]. Disponible en <http://www.excelsior.com.mx/2012/12/01/nacional/872692>.

Peña Nieto, Enrique (2013). *Primer Informe de Gobierno*. [En línea]. Disponible en <http://www.presidencia.gob.mx/primerinforme/>.

Peña Nieto, Enrique (2015). *Documento íntegro del Tercer Informe de Gobierno.* [En línea]. Disponible en <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/09/02/1043617>.

Peña Nieto, Enrique (2016a). *Mensaje a medios de comunicación que ofreció el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, licenciado Enrique Peña Nieto* [En línea]. Disponible en

<http://www.gob.mx/presidencia/prensa/mensaje-a-medios-de-comunicacion-que-ofrecio-el-presidente-de-los-estados-unidos-mexicanos-licenciado-enrique-pena-nieto-62056>.

Peña Nieto, Enrique (2016b). *Cuarto informe de gobierno*. [En línea]. Disponible en <http://www.animalpolitico.com /2016/09/reunion-pena-jovenes-cuarto-informe/>.

Peña Nieto, Enrique (2017). *Con Estados Unidos ni confrontación ni sumisión; la solución es el diálogo y la negociación: Enrique Peña Nieto*. [En línea]. Disponible en <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/con-estados-unidos-ni-confrontacion-ni-sumision-la-solucion-es-el-dialogo-y-la-negociacion-enrique-pena-nieto?idiom=es>.

Peña Nieto, Enrique (2017). *Mensaje del presidente Enrique Peña Nieto.* [En línea]. Disponible en <https://www.gob.mx/presidencia/ prensa/mensaje-del-presidente-enrique-pena-nieto-93842?idiom=es>.

Presidencia de la República. "Los presidentes de México y Estados Unidos sostuvieron hoy una conversación telefónica". 27-01-2017. [En línea]. Disponible en <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/los-presidentes-de-mexico-y-estados-unidos-sostuvieron-hoy-una conversacion-telefonica?idiom=es

Reglamento de la Oficina de la presidencia. [En línea]. Disponible en <http://dof.gob.mx/ nota_detalle.php?codigo=5294161&fecha=02/04/2013>.

Reglamento de la Oficina de la presidencia. [En línea]. Disponible en <http://www. dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5323043&fecha=22/11/2013>.

Reglamento de la Oficina de la presidencia. [En línea]. Disponible en <http://www.dof.gob. mx/nota_detalle.php?codigo=5390705&fecha=30/04/2015>.

Reglamento de la Oficina de la presidencia. [En línea]. Disponible en <http://www.dof.gob. mx/nota_detalle.php?codigo=5410063&fecha=01/10/2015>. DOF 2/04/13

Sáez, Lucía, Lucía Mediano y Victoria de Elizagarate (2011). "Creación y desarrollo de marca ciudad. Análisis de los regis-

tros de marca de las principales ciudades españolas". *Revista de Dirección y Administración de Empresas* 18 (diciembre): 125-156.

Sanders Karen y María José Canel (2013). *Government Communication. Cases and Challenges*. Londres: Bloomsbury Academic.

Simon, Dennis y Charles Ostrom (1988). "The Politics of Prestige: Popular Support and the Modern Presidency". *Presidential Studies Quarterly* 4: 741-759

Trump, Donald (2016). *Discurso en el rally de campaña en Phoenix, Arizona*. [En línea]. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=AdJUSdz2rrw>.

Wolton, Dominique (1995). "La comunicación política: construcción de un modelo". En Jean-Marc Ferry, Dominique Wolton, Alain Touraine, Raymond Boudon, Pierre Livet, Elihu Katz, Daniel Dayan, Gilles Achache, Eliseo Verón, Marc Abélès, Daniel Reynié, Elisabeth Noelle-Neumann, Dorine Bregman, JacquesGerstlé, Rémy Rieffel, Jean-Luc Parodi, *El nuevo espacio público*. Barcelona: Gedis.

El modelo del portavoz presidencial en el mandato de Vicente Fox Quesada

Yolanda Meyenberg y Rodolfo Jiménez

Introducción

Dominique Wolton (1998: 31) define la comunicación política como "el espacio en el que se intercambian los discursos contradictorios de los tres actores que tienen legitimidad para expresarse públicamente sobre política, y que son los políticos, los periodistas y la opinión pública a través de los sondeos". El autor afirma que la comunicación política constituye un punto de enfrentamiento, y que el reto para los actores que participan en ella es el dominio de la interpretación política de la coyuntura.

La comunicación de los gobiernos es parte de la comunicación política, pero cuenta con vertientes de análisis y propósitos propios (Meyenberg y Aguilar, 2015). Sanders y Canel (2013: 4) la definen como el rol, la práctica, los propósitos y los logros que ocurren en nombre de una institución pública, cuyo fin principal es ejecutivo y en servicio de una racionalidad política, y que se constituyen sobre la base del consenso directo o indirecto de las personas y se ponen en práctica para cumplir su voluntad.

La comunicación gubernamental está asociada con las democracias modernas y la conformación de un espacio público. Es por esto que no fue sino hasta bien entrado el siglo xx que en México se sustituyó el modelo de propaganda política, propio de los regímenes autoritarios, por otro que reconociera a los medios como actores políticos con una agenda propia.

Carreño (2007) señala que durante el tiempo en que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) ejerció el poder hubo una relación de colusión entre medios y gobierno. Esta relación se caracterizó por la postura pro monopólica de los grandes medios y su tendencia a asociarse con los miembros de la élite política; la supervisión y la censura[1] de los contenidos de los medios de noticias, así como por el establecimiento de un mecanismo de remuneraciones del gobierno a los reporteros que cubrían las actividades en sus distintas áreas de gestión. Otro de los rasgos de este modelo fue la compra de publicidad gubernamental a los medios escritos y electrónicos.

Los presidentes consideraban a los medios de comunicación como transmisores de su mensaje político y el de su gobierno a la sociedad; sin embargo, éstos carecían de independencia. La televisión y la radio, por ejemplo, estaban supeditadas al régimen a través de un esquema de concesiones. La prensa escrita, por su parte, dependía de la provisión de papel que le otorgaba el gobierno a los diarios a través de un monopolio estatal, Productora e Importadora de Papel, S. A. (PIPSA), creada por Lázaro Cárdenas (Rodríguez Araujo, 2014); y de la distribución de los ejemplares a través del monopolio de la Unión de Expendedores y Voceadores de Periódicos de México, perteneciente a la a la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROC) vinculada con Partido Revolucionario Institucional (Aguilar y Terrazas, 1996).

Esta situación funcionó durante varias décadas, pero las reglas del juego comenzaron a cambiar con el inicio de liberalización democrática en el país a finales de los años setenta y tuvieron otro punto de quiebre con las elecciones controversiales de 1988. Es claro que el aliento democrático impulsado en México a partir de este proceso electoral había ido modificando poco a poco la relación del presidente con los medios de comunicación, a la par que iba surgiendo en nuestro país una sociedad más informada, más

[1] Uno de los casos emblemáticos de la censura del gobierno fue el golpe a la directiva de Excélsior encabezada por Julio Scherer en 1976. Al respecto puede verse el artículo de Carlos Ramírez en *Letras Libres* de julio de 2016, con motivo de los 40 años de este acontecimiento.

crítica y más exigente. Fue el inicio también de la incorporación de estudios de opinión que permitían registrar el parecer de la sociedad acerca de las acciones de gobierno y hacerla parte de su estrategia de comunicación. Todo esto significó el inicio de un modelo de comunicación política en los términos que refiere Wolton (1988).

Gunther y Mugham (2000) afirman que durante el proceso de liberalización, los medios de comunicación desempeñaron un papel fundamental porque sirvieron como caja de resonancia de los grupos o redes organizados con algún grado de autonomía cultural con respecto al Estado. Estos autores señalan, además, que la importancia de estos grupos es que mantuvieron contactos cara a cara susceptibles de servir como conductos de opiniones, actitudes y valores contrarios a los mensajes de la propaganda gubernamental. Este proceso fue posible porque de manera previa se había dado una apertura que amplió, en mayor o menor medida, el margen de libertad de expresión en la prensa, permitiendo la circulación de opiniones diferentes y a menudo críticas con respecto al ejercicio del poder o a la visión social dominante.

En 1993, la publicación del diario *Reforma* fue un parteaguas en el país para modificar la relación de la prensa y los medios con el gobierno; se trataba de un diario crítico, que no dependía de los recursos gubernamentales y que prohibía a sus reporteros admitir remuneraciones de éste. Como respuesta a su autonomía, *Reforma* fue presionado por la Unión de Expendedores y Voceadores y, en un enfrentamiento inédito con esta corporación del PRI, el diario diseñó su propia forma de comercialización y distribución (Aguilar y Terrazas, 1996). A *Reforma* le siguió *El Universal* en la adopción de una posición más crítica del gobierno,[2] y durante esa década surgió en ambos periódicos un gran número de editorialistas que examinaban la realidad política de una manera analítica y poco complaciente con el régimen.

[2] Es posible que éste fuera el motivo por el que su propietario fue detenido en septiembre de 1996, aduciendo evasión fiscal, aunque poco después fue liberado.

Si bien durante buena parte de la hegemonía del PRI la agenda de los medios había coincidido con la agenda del gobierno —a través de los distintos métodos de control que describimos—, estas dos agendas iban a perseguir intereses distintos a partir de la liberalización y después con la alternancia democrática.

Como respuesta a los cambios, el gobierno ensayó nuevas estrategias en su relación con los medios. En lo que corresponde al tema que nos ocupa, el presidente Ernesto Zedillo quiso imitar las conferencias de prensa que habían sido parte del esquema de relaciones públicas entre los medios y la Casa Blanca en Estados Unidos desde inicios del siglo XX.[3]

La primera conferencia se celebró el 7 de junio de 1995, el día de la libertad de prensa. El presidente dijo ahí que "la mejor manera no solamente de celebrar, sino de practicar la libertad de expresión y eso, desde el punto de vista del Ejecutivo, sería iniciar a partir de hoy una nueva práctica en la cual, con cierta regularidad un servidor, el Presidente de la República, celebraría conferencias de prensa con nuestra fuente, así como con otros periodistas invitados para ese efecto", y solicitó a los periodistas que hicieran sus preguntas.[4] De esta forma, el mandatario trataba de cumplir, de forma innovadora, con las dos funciones de la comunicación política: informar y persuadir.

La inauguración de las conferencias de prensa no sólo fue un ejercicio innovador, sino también audaz si se toma en cuenta que se pasó de un modelo en el que en Los Pinos se marcaban las pautas de interacción con los medios, a otro en el que los reporteros preguntaban y escuchaban repuestas del presidente mismo, bajo la idea de que las sesiones debían ser parte de un compromiso mutuo con la construcción de la noticia (Kumar, 2005).

[3] Las reuniones entre los funcionarios de gobierno y los reporteros que los cubren se ha convertido en una rutina regular en la vida política estadounidense, ya que el cuestionamiento de los reporteros hacia los funcionarios es visto como una característica integral de ese sistema de gobierno (Kumar, 2005)

[4] Disponible en el portal de internet de la presidencia de Ernesto Zedillo: <http://zedillo.presidencia .gob.mx/pages/disc/jun95/07jun95.html>.

En ese momento, el gobierno esperaba que se estableciera un foro de intercambio y de rendición de cuentas, y la prensa entendió que su papel era el de postularse como el adversario de la versión oficial en la definición de la noticia. Tan sólo dos meses después, en la conferencia de prensa del 10 de agosto de 1995, un reportero del diario *Ovaciones* le dijo al presidente que había surgido entre la sociedad la inquietud de que pudiera no llegar a terminar su periodo constitucional por un golpe de Estado o por su renuncia y le preguntó su opinión al respecto.[5] El resultado fue que la pregunta fue excluida inicialmente de la versión estenográfica y el reportero despedido de su diario, aunque después se repararon ambos errores (Maraboto, 2014).

En las democracias en donde las conferencias de prensa se practican desde hace varios años, la relación del gobierno con los medios ha ido cambiando de acuerdo con la propia concepción de la comunicación y del papel que los medios piensan que deben asumir en la emisión de la información. En su recuento sobre las modalidades de interacción del presidente y los medios en la Casa Blanca, Kumar (2005) habla de una fase inicial en la que la finalidad de los encuentros era proporcionar información para que la prensa ofreciera una interpretación objetiva de las acciones de gobierno.[6] Sostiene que esta situación fue variando cuando los medios asumieron un papel más activo como vigilantes (*watchdogs*) de las acciones del gobierno, y que desde inicios de la década de 1980 los periodistas han estado más dispuestos que sus predecesores a hacer preguntas que un presidente podría considerar hostiles, lo que ha significado una presión adicional en las sesiones.

[5] Disponible en el portal de Internet de la Presidencia de Ernesto Zedillo: <http://zedillo.presidencia. gob.mx/pages/disc/ago95/10ago95.html>.

[6] Cita como ejemplo la última conferencia de Coolidge en marzo de 1929, en la que el presidente afirmó: "Han sido muy exitosos al interpretar la administración del país […] He dejado el trabajo de reportar los asuntos de mi administración a los expertos de la prensa. Tal vez ésta sea la razón de que los reportajes hayan sido más exitosos de los que serían si yo hubiera asumido la tarea de dirigirlos" (Kumar 2005: 177-178).

El arribo tardío de México a la democracia hizo que se omitieran las fases de interacción condescendiente entre los gobernantes y los medios que se observan en países como Estados Unidos y que, en cambio, se pasara sin mediación del esquema de colusión, al que ya nos referimos, a un modelo en el que ambos actores se consideraban como adversarios.[7]

La alternancia y la relación con los medios de comunicación

En el año 2000, México vivió la alternancia en el poder después de más de 70 años de un régimen de partido hegemónico, y a partir de entonces se emprendió una nueva estrategia de comunicación institucional con tres propósitos.

1. Reconocer y respetar la pluralidad de intercambios en el espacio público propios de las sociedades democráticas.
2. Atender a las necesidades de información derivadas de las agendas de los medios de comunicación y de la opinión pública e incorporar al debate una serie de temas prioritarios en la agenda del gobierno.
3. Promover la rendición de cuentas como uno de los indicadores de la calidad de la democracia.

Este cambio no fue bien recibido por ninguno de los actores cuyos intereses se vieron afectados por las nuevas reglas del juego, y esto incidió en el manejo que se dio en la prensa sobre la capacidad de gestión y la imagen pública del presidente Vicente Fox.

El triunfo de Fox en las elecciones de 2000 se debió en buena medida a su personalidad carismática, que le llevó a tener una fuerte empatía con la ciudadanía durante la campaña y a una cobertura

[7] María José Canel (2007: 156-157) define el modelo adversarial de relación entre políticos y periodistas como aquel que supone una situación permanente de conflicto en la que los segundos mantienen una actitud de inspección y vigilancia sobre las acciones de los primeros. Y en la que la prensa debe realizar su labor bajo el supuesto de que la verdadera noticia siempre se encuentra escondida detrás de lo que ofrece la versión oficial.

complaciente de los medios de comunicación en un fenómeno sin precedentes. Más aún, el hecho de que lograra derrotar al partido hegemónico —o como coloquialmente decimos los mexicanos "sacar al PRI de Los Pinos"—desató una serie de expectativas con respecto a su gobierno que pronto se mostraron difíciles de cumplir, al menos en el corto plazo.

A pesar de provenir de un partido conservador y de haber llegado a la presidencia bajo su membrete, Fox optó por un liderazgo de corte liberal en el que la potestad de hacer uso de las libertades, entre ellas la de expresión, se convirtió en uno de los signos distintivos de su visión de la democracia. Esto derivó en una suerte de destape mediático en el que los periodistas, acosados durante el gobierno autoritario, decidieron exhibir sus críticas al gobierno y presentarlo como una parodia política del cambio prometido en la campaña.

Cierto es que los medios no estaban solos en el reclamo constante al presidente, los primeros resultados de la democracia no estaban dejando satisfechas a muchas de las personas que le habían dado su voto y el manejo mediático de los primeros errores de gestión no contribuyó a distender el clima de desencanto imperante. Aquellos que no habían votado por él se negaban a considerarlo el representante de la alternancia, porque muchos de los intelectuales y los líderes de opinión asumieron que ese proceso sólo podía provenir del liderazgo de la izquierda y del candidato del Partido de la Revolución Democrática.

Pese a la clara conciencia que Fox tenía sobre la capacidad política de los medios, sostuvo con ellos una relación tensa que hacía poco probable que el esfuerzo para crear una comunicación institucional, acorde con la democracia, tuviera buenos resultados. No obstante, se dieron ensayos interesantes que, pese a su brevedad, marcaron una manera diferente de informar, rendir cuentas y exponer las razones de las acciones de gobierno.

Uno de ellos fue el de la creación de la figura del portavoz presidencial, que entró en funciones en abril de 2005 para desaparecer al final del periodo de gobierno de Fox en noviembre de 2006. A

ella nos referiremos desde tres perspectivas: su lugar dentro de la estrategia de comunicación institucional; su incidencia política y su impacto en la definición de la agenda, y los resultados en términos del cambio en la imagen del gobierno a partir de su presencia en la arena pública. Cerraremos el capítulo con una descripción de la estructura y funcionamiento de la Oficina del portavoz.

La estrategia de comunicación institucional y el portavoz presidencial

Canel (2007) afirma que la estrategia de comunicación de una institución política es la acumulación de las decisiones estratégicas que se van tomando en cada circunstancia que se presenta. Y coincide con otros estudiosos de las organizaciones, como el de Panebianco (1982), en afirmar que este es un proceso tenso en el que prevalecen las negociaciones expresadas en juegos de poder evasivos y ambiguos.

Esto se hace más evidente en situaciones de cambio político en las que la institucionalización puede llegar a partir de cero, como en los gobiernos que marcan el tránsito del autoritarismo a la democracia. Tal es el caso de México a partir del 2001, en donde el proceso de definición de los propósitos y los alcances de la comunicación institucional fueron parte de un largo y sinuoso camino en el que se observaron varios ensayos y errores.

Garrido (2001) define a la estrategia de comunicación como un marco ordenador que integra los recursos de comunicación institucional conforme a objetivos coherentes, adaptables y rentables para la misma. Canel (2007: 79) abunda en este sentido, al definirla como un patrón de decisiones que recurre a la comunicación como una oportunidad estratégica para el logro de los fines de la organización, y que ésta se planifica en el contexto de los objetivos estratégicos, de la visión política y de la misión de la organización.

La estrategia no siempre es producto de una planeación deliberada: puede ser emergente, y más aún en situaciones de transición política. En la medida en que el proceso de elaboración de la

agenda es emergente, la organización puede ser capaz de manejar la incertidumbre, aprender de las nuevas experiencias y capitalizar en su favor las situaciones que se le presentan.

Durante los seis años de gestión, el presidente Fox tuvo cinco coordinadores de comunicación social que intentaron imprimir un sello distintivo a sus tareas, enfocando la estrategia hacia un punto específico, dentro del amplio rango de acciones que contempla la comunicación del gobierno.[8]

Martha Sahagún, antes de contraer matrimonio con el presidente, centró su atención en las relaciones públicas con los representantes, a todos los niveles, de los medios de comunicación. A ella le tocó la difícil misión de revertir la relación clientelar entre los medios y el gobierno, que derivaba en un sesgo informativo a favor de este último.

Intentó también darle un trato y un seguimiento especial a la televisión y la radio, a fin de promover al presidente a través de estos medios. Por eso, creó un área de nuevo cuño específicamente dedicada a esta tarea dentro de la estructura de comunicación.

El segundo fue Francisco Ortiz, uno de los artífices de la estrategia de campaña que otorgó el triunfo al Partido Acción Nacional (pan) en las elecciones del 2000, quien centró con poco éxito su atención en la mercadotecnia gubernamental.[9]

Un aspecto interesante de la estrategia de Ortiz fue introducir en el habla cotidiana de Los Pinos los conceptos de "círculo rojo" y "círculo verde".[10]

[8] Existe una versión previa del recuento de las estrategias de los coordinadores de comunicación en el libro de Meyenberg y Aguilar de 2015.

[9] Un ejemplo de esto fue el programa Chambatel, en donde el gobierno ponía a disposición de la sociedad un teléfono para conseguir trabajo. El programa fue un fracaso y contribuyó al detrimento de la imagen de la presidencia.

[10] Véase *Proceso*. "El círculo rojo de Fox se expande a sus electores", 25 de agosto de 2001, disponible en <http://www.proceso.com.mx/186278/el-circulo-rojo-de-vicente-fox-se-expande-a-sus-electores>.

El círculo rojo simbolizaba la opinión mediatizada de la élite informada del país[11] y el círculo verde representaba a las mujeres y los hombres de a pie. Con Fox, se partía del axioma de que el círculo rojo era pequeño y de difícil acceso, por lo tanto, no era la prioridad del gobierno; en cambio, lo que debía hacerse era tratar de llegar directamente a la comprensión y aprobación del círculo verde, con el cual el presidente tenía empatía.

A Francisco Ortiz le sucedió Rodolfo Elizondo, sin experiencia previa en el tema y en el cargo, quien trató de hacer coincidir la comunicación interna de la presidencia con todas las secretarías que forman parte de la administración pública federal. Esto debido a que, a falta de una directriz central, cada una de ellas había emprendido una estrategia de comunicación propia que, a menudo, estaba en desfase o entraba en contradicción con lo que se informaba desde Los Pinos.

En 2003, Fox decidió optar por una persona que pudiera ayudarle a articular un mensaje político y a lograr una mejor interlocución tanto con los medios como con la opinión pública, y concentró en las manos del Alfonso Durazo la Secretaría particular de la Presidencia, la Coordinación de Comunicación Social y el área de discursos. Además, en ocasiones excepcionales para el gobierno, ejerció también funciones de portavoz.

En la historia moderna de la presidencia mexicana nunca habían coincidido en un solo liderazgo las áreas de la Secretaría Particular y la Coordinación de Comunicación Social. Fue una apuesta que no fructificó, tal vez por lo difícil que resultaba dirigir dos áreas tan distintas y complejas en su quehacer. Fue también un experimento que no ha vuelto a intentarse.

Además de estos cambios y los desaciertos en la estrategia, había habido algunos roces con la prensa que habían erosionado

[11] Mauricio Macri, en Argentina, también ha echado mano de estas figuras. Véase <http://www.lanacion.com.ar/1616793-mauricio-macri-explico-que-es-el-circulo-rojo>.

la relación entre el gobierno y los medios de comunicación.[12] En este contexto, el reto para el responsable de comunicación era devolver la atención a lo que es sustantivo de su quehacer: promover las políticas y las metas del presidente, y abogar por las acciones y las decisiones del gobierno (Meyenberg y Aguilar, 2015: 23)

Rubén Aguilar asumió la coordinación de las tareas de comunicación presidencial en 2004, y los objetivos de la nueva estrategia fueron: incrementar los canales y los flujos de información del gobierno, propiciar espacios de participación para los diferentes actores sociales en la toma de decisiones y crear mecanismos de contacto permanente con los medios de comunicación (Aguilar, 2006 y 2007b).

La creación de la figura del portavoz no formaba parte de esa estrategia inicial, pero la idea de instituirla surgió a partir de un factor coyuntural y de una necesidad política.

En el terreno coyuntural, el jefe de gobierno del Distrito Federal, y principal aspirante de oposición a la presidencia en el 2006, adoptó la práctica de convocar a los medios a una conferencia de prensa muy temprano por la mañana, con lo cual colocaba su agenda en los medios de comunicación de una manera mucho más eficaz que la coordinación de comunicación social de la presidencia.

El segundo factor, de índole política, fue que al no haber una estructura institucional intermedia entre el presidente y los medios de comunicación, era precisamente a él —al titular del Ejecutivo— a quien le llegaban directamente los reclamos de todo el gobierno. Esto fue derivando en una presión de los reporteros, fuera de los eventos oficiales, que se traducía en respuestas improvisadas que eran por lo general recogidas de manera negativa por la prensa.

[12] Por ejemplo, en 2001 había estallado el escándalo denominado en la prensa el *toallagate*. A través del esquema de transparencia, instrumentado en la gestión de la presidencia, se había hallado que en Los Pinos se habían adquirido toallas importadas con un precio de 400 dólares cada una, cortinas por 17 mil dólares la unidad y sábanas por 3 500 dólares; todo esto se fue traduciendo en una relación de desconfianza entre el nuevo gobierno democrático y los medios de comunicación.

En este sentido, la razón de ser y la estrategia que acompañó a la decisión de establecer una oficina del portavoz son muy diferentes a las que dieron origen a los voceros en otros países y las funciones también fueron otras.

La razón fue en principio política y no de carácter informativo, como ha sucedido en la mayoría de otros casos y la estrategia era el reflejo de un sistema político cuyo centro de gravedad seguía siendo la figura presidencial.

En México, el portavoz tenía potestad para hablar en nombre del presidente y, a su vez, estaba autorizado por éste para informar y dar respuesta a las inquietudes de los medios con respecto a todas las áreas de gobierno. El vocero se convirtió así en el intérprete oficial de la realidad mexicana; en el operador de la versión oficial que el gobierno emitiría a los medios, además de eje y coordinador del mensaje de las oficinas de comunicación de las distintas dependencias del gobierno, cuya misión era garantizar una información fluida, que expresase en un sentido de coherencia y unidad. (Aguilar, 2006) Y las conferencias matutinas sirvieron de foro a los secretarios y a los funcionarios de alto rango, para anunciar los programas más relevantes de sus áreas de responsabilidad.

Kumar (2005) señala que un aspecto de las conferencias de prensa que es importante para entender su desarrollo como vehículos de comunicación presidencial es el análisis de los participantes, incluyendo al portavoz, sus invitados y los reporteros a los que se les permite ser partícipes en ella. En cuanto al espacio en el que se celebraban las conferencias y a la convocatoria a los medios, se montó una sala en el Salón Venustiano Carranza de Los Pinos, en donde los presidentes solían hacer algunos eventos pequeños, y se invitó a los miembros de la fuente que cubría la presidencia y a los representantes de las agencias de noticias internacionales, además de que los secretarios y funcionarios invitados iban acompañados de los reporteros que cubrían a sus instituciones.

La incidencia política y el impacto en la definición de la agenda

Las conferencias de prensa tienen el propósito principal de ocupar un lugar determinante en la definición de la agenda (Smith, 1990). La agenda pública es el terreno de confrontación de los tres actores que intervienen en los procesos de comunicación política, ya que cada uno de ellos tiene como objetivo ejercer el liderazgo sobre los temas que se discutirán y sobre los términos en los que se hablará de ellos.

Estudiosos de la comunicación política, como Bregman (1998), han señalado que las decisiones políticas se encuentran influidas por estos procesos de agenda, lo que nos lleva a referirnos a tres de los procesos básicos que se derivan de esta interacción: la definición de agenda (*agenda setting*), la promoción de una agenda de políticas públicas diseñada por el gobierno (*policy agenda building*) y el encuadre (*framing*).

La definición de agenda se refiere, en un primer momento a la manera en que los medios influyen, directa o indirectamente, en el público al otorgar relevancia y espacios informativos a ciertos temas o cuestiones en detrimento de otros. Este proceso supone que la gente considera unos temas más destacados que otros en proporción directa a la importancia que le den los medios (Mc Combs y Shaw, 1972).

En un primer nivel, la definición de la agenda consiste sólo en la delimitación de los temas: en el qué. Mientras que en un segundo nivel, los medios tienden a definir también el cómo: el modo o la manera, la jerarquía y el contexto en el que los temas se presentan para ser incorporados al conocimiento y la deliberación del público.

En cuanto al encuadre, éste hace referencia a la forma en que los actores de la comunicación presentan la información para que interactúe con los esquemas que existen en la mente del público y les facilite entender lo que se les informa. El encuadre se convierte para los comunicadores en una herramienta que reduce la

complejidad de un tema y les ayuda a presentarlo de modo que se consiga una interpretación compartida del mismo.

En el caso de la presidencia, lo que se busca es brindar una interpretación que favorezca a la institución. Los mandatarios están interesados no sólo en lo que la gente conoce de las políticas públicas sino también en la manera en que piensa respecto a éstas. A través del encuadre se pretende que el gobierno marque los términos del debate a su favor y defina las premisas a partir de las cuales se evaluarán sus acciones (Edwards, 2009: 190).

En la búsqueda de un lugar preponderante en la definición de la agenda, el portavoz concentraba tres de las funciones determinantes para la construcción del mensaje: la coordinación de comunicación social, el área de discursos y la oficina encargada de la organización de las "salidas a medios".

Esto le daba no sólo la potestad de hablar en nombre de la Presidencia, sino la autoridad para acceder a toda la información de relevancia que se generara en el gobierno y la capacidad para hacer una interpretación de ésta a través del discurso.

En ningún otro gobierno el coordinador de comunicación social había acumulado tanto poder. Sin duda, éste le provenía, como hemos señalado, del presidente mismo, quien se lo otorgaba como parte de una estrategia de comunicación que se desarrollaba en una coyuntura particularmente difícil. Aguilar tenía que tratar con los medios, hacer relaciones públicas y enviar, a través de ellos, mensajes políticos del presidente y su gobierno a la sociedad.[13]

El portavoz tuvo un lugar privilegiado en la estructura de poder de la Presidencia: como miembro del personal era partícipe de todas las reuniones en donde el presidente tomaba las decisiones más importantes, tenía además potestad de dar su opinión al respecto. Por otra parte, la ley le otorgaba la atribución de procurar la coordinación del sector público en lo relacionado

[13] Esta acumulación de poder hizo que incluso, en ocasiones, hubiera roces con el secretario de Gobernación y con otros funcionarios, pero el vocero en todo momento fue respaldado por el presidente.

con la comunicación social y esto le hizo no sólo tener capacidad de diálogo con los miembros del gabinete, sino además de hacer relaciones públicas en nombre de Fox, para que la información se presentara de acuerdo con los parámetros que marcaba la agenda del presidente.

La asistencia de los responsables de las diferentes carteras gubernamentales a la conferencia de prensa matutina tuvo el efecto de informar lo que se estaba haciendo en cada institución y fijar el foco de atención de los medios hacia la parte de la agenda gubernamental que interesaba dar a conocer desde Los Pinos.

Otra de las atribuciones que abonaron a la incidencia política del portavoz fue su visibilidad. Ya hemos dicho que la sobreexposición del presidente a los medios, y el hecho de que no hubiera una compuerta institucional entre ambos estaba perjudicando la imagen de Fox. Es por esto que al trasladarle estas dos atribuciones a su vocero, también le otorgó la capacidad de ser su interlocutor autorizado, para alternar en la esfera pública junto con los otros actores que intervienen en los procesos de comunicación política: los medios de comunicación y la opinión pública.

De la mano con lo anterior estaba la relación directa con los representantes de los medios de comunicación en todos los niveles, desde los reporteros hasta los dueños de los consorcios y los líderes de opinión, así como con los líderes de los grupos de interés y los sectores de presión más importantes de la sociedad. El portavoz se convirtió en un canal de interlocución institucional de todos ellos hacia el gobierno, iniciándose así un ejercicio inédito en la estrategia de comunicación política en México (Aguilar, 2007a).

Esto fomentó que se cumpliera uno de los parámetros de la calidad de la democracia, que es permitir una supervisión social de lo que sucede en el terreno de lo público, lo que se sintetiza en la capacidad de vigilancia, además de la transparencia y rendición de cuentas. Así, el vocero se convirtió en la principal fuente de consulta de todos los asuntos relevantes del gobierno.

La importancia de institucionalizar la figura del portavoz como una de las tareas prioritarias de comunicación es que permitió

generar vínculos de comunicación más eficientes entre gobierno, medios y ciudadanos. El contacto permanente con los periodistas, las conferencias de prensa y los diversos instrumentos de información que se generaron de forma cotidiana permitieron hacer de la agenda presidencial un foco de atención dentro de la agenda pública.

Así, se consiguió que los medios hicieran un registro cotidiano de las actividades que formaban parte de la agenda de la presidencia y del resto de las instituciones del gobierno. O, dicho de otra manera, en la definición de la agenda de los medios (*agenda setting*) se incluyó la promoción de una agenda de políticas públicas diseñada por el gobierno (*policy agenda building*). Lo que no logró la conferencia de prensa fue tener una influencia contundente sobre el encuadre (*framing*), ya que la cobertura adoptó dos modalidades opuestas: se mantenía en un plano descriptivo donde la información se emitía sin imprimirle matiz alguno, o las interpretaciones de ésta mostraban, por lo general, un sesgo crítico o suspicaz.

El cambio en la imagen de gobierno

Construir la imagen de la institución presidencial en un periodo de tránsito político es una tarea difícil, porque las personas que desearon e impulsaron el cambio esperan que éste suceda tan pronto el mandatario accede al poder y porque los que se encuentran del lado de los perdedores harán lo posible por magnificar las debilidades del gobierno.

La aceptación de una nueva imagen demanda también cambios profundos en los códigos culturales y de comunicación que, a su vez, implican una ruptura con hábitos políticos profundamente arraigados.

México vivió por muchas décadas un presidencialismo omnipresente, en donde no se tomaba ninguna decisión política importante sin que antes pasara por el visto bueno del presidente, quien tenía el control sobre su partido y los líderes de las centrales

corporativas en las que estaba constituido, sobre el Congreso, sobre buena parte de los partidos de oposición y sobre los medios de comunicación.

Esta manera de ejercer el poder se acompañaba de la imagen de una autoridad con gran fortaleza y que concedía a estos actores un cierto margen de movimiento dentro del espacio público. La situación no era la deseable, pero todos conocían las reglas del juego y sabían manejarse dentro de ellas para conseguir ventajas al acatarlas.

Fox quería dar a la institución un cariz más liberal, pero esto requería un consenso entre todos los actores políticos y sociales, en torno a nuevas potestades y responsabilidades que no todos estaban preparados ni dispuestos a asumir. ¿Fue ésta la causa del deterioro de la imagen de la presidencia o lo fue la ausencia de una estrategia coherente de comunicación?

En este punto, haremos uso de las definiciones de Villafañe (1998) y de Capriotti (1999), con el fin de analizar la efectividad del cambio de imagen institucional de la Presidencia, a partir de la definición de distintos modelos de comunicación para la democracia y de la decisión de instaurar la figura del portavoz.

La imagen corporativa, dice Villafañe, es el resultado de tres imágenes previas: la funcional, la autoimagen y la imagen intencional, que son consecuencia del comportamiento de la institución, de la cultura y de la personalidad corporativas. En cuanto a la primera, cuando se está aludiendo a instituciones políticas, hay que tener en cuenta que ésta depende tanto del buen funcionamiento de las rutinas internas como de la manera en que procesa las demandas y resuelve los problemas de sus usuarios. Es preciso tener también en cuenta que no sólo basta con hacer bien las cosas, sino que hay que comunicarlas bien.

En el caso que analizamos, el hecho de que hubiera habido tantos cambios en los responsables del diseño, la organización y la operación del día a día de la comunicación institucional generó la idea de una presidencia disfuncional. Detrás de esto estaba también la dificultad para construir una autoimagen convin-

cente, de congregar en un proyecto institucional los atributos que debían definir al gobierno democrático, esto es: los rasgos distintivos del nuevo modo de ser y hacer política a raíz de la alternancia.

Pese a que existió siempre la intención de que la publicidad presidencial mostrara las bondades de la democracia y una disposición a emprender una relación más horizontal con los medios de comunicación, no se logró que la imagen ideada ex profeso para el gobierno tuviera una correspondencia con la imagen que el público tenía de él.

Capriotti define a la imagen corporativa como la representación mental que se forman los públicos con respecto a una organización, como resultado del procesamiento de toda la información relativa a ella. En la evaluación de la buena o mala imagen de una institución no existe una postura definitiva, ya que ésta depende de situaciones que se van dando a lo largo de su trayectoria pública. El contraste entre la intención de la institución de crear una buena imagen y la realidad depende, en principio, de su capacidad para transmitir una idea de funcionalidad y de lograr empatía con las demandas públicas, pero también de su habilidad para dar una respuesta exitosa a las exigencias de la coyuntura.

Otro aspecto que incide de manera importante en la imagen de la institución es la reputación de quien ejerce el liderazgo. Charaudeau (2013) dice que una persona (pero definitivamente también una institución) puede juzgarse creíble y digna de confianza si reúne las condiciones de sinceridad (lo que se dice es lo que se piensa), de conocimiento y de poner en acción lo que se promete.

En el caso de Fox, durante los seis años de su gestión se tomaron decisiones desafortunadas que fueron mermando el bono democrático que la ciudadanía le había otorgado en las urnas; esto, aunado a algunos errores de comunicación, impactó de manera negativa en la imagen de la institución presidencial. Ejemplificamos con los dos errores que a nuestro parecer fueron determinantes: el proyecto de construcción de un nuevo aeropuer-

to y su intervención en la solicitud de desafuero de Andrés Manuel López Obrador, principal líder de la oposición.

A unos meses de iniciada su gestión, el presidente dio a conocer su intención de construir un nuevo aeropuerto y el proceso de búsqueda del lugar adecuado para darle sede derivó en la decisión de construirlo en unos terrenos hasta entonces destinados a la agricultura en el Estado de México. El anuncio hacía suponer que el gobierno ya había entrado en negociación con los propietarios de esas tierras y que las condiciones habían sido acordadas entre ambas partes. No obstante, después de casi un año de gestiones uno de los grupos de agricultores cuyas tierras iban a ser expropiadas, los de San Salvador Atenco, se decidió enfrentar de forma violenta al gobierno y el conflicto terminó con la cancelación del proyecto, y con el consiguiente debilitamiento de la imagen del presidente y de los miembros del gabinete que intervinieron en la definición de la estrategia para desarrollarlo.

En su libro sobre las decisiones políticas emblemáticas del gobierno, Aguilar y Castañeda (2007: 220) señalan lo siguiente:

> Para algunos de los colaboradores más cercanos de Fox, el peor error del gobierno fue haber anunciado la construcción del aeropuerto antes de haber negociado política y económicamente con los ejidatarios. El no haberlo hecho abrió el espacio para la acción de todo tipo de grupos. Ahí se cantó la derrota del proyecto; ni el más experimentado negociador hubiera podido sacarlo adelante. Desde esta perspectiva pudieron más las ganas del anuncio antes de consumar los indispensables amarres; algunos estudiosos del tema consideran también que el compás de espera que se abrió después del anuncio de las obras fue excesivo, y dañino.

El proceso de comunicación que entabló la institución con sus públicos tenía un horizonte: se aspiraba a producir el cambio en una dirección positiva, en la medida en que los ciudadanos conocieran las acciones y las decisiones del gobierno y las apoyaran. Al hablar de la imagen de una institución, Canel (2007) se refiere a las acciones comunicativas, como aquellas que generan expectativas

sobre lo que se puede exigir a la institución, y advierte que esto es algo muy importante para definir las relaciones que los públicos pueden mantener con ella. Las experiencias se enlazan con los deseos y necesidades de los públicos, pero no siempre están en sintonía con las posibilidades e intenciones de la institución. Por eso, la acción comunicativa debe tener un alto grado de correlación con las capacidades de la institución, para evitar desfases entre sus posibilidades reales y las expectativas de sus públicos.

Cierto es que lo del aeropuerto fue la primera decisión que mostró a un gobierno improvisado y vulnerable, muy lejano a la imagen de vitalidad y voluntad de cambio que se había proyectado durante la campaña del candidato del Partido Acción Nacional. Este hecho fue tan contundente que no se encontró después ningún subterfugio de comunicación institucional que hiciera posible resarcir el daño; de ahí en adelante los medios siempre buscaron la manera de demeritar las políticas públicas destinadas a marcar el sello distintivo de la gestión de Fox.

Entre este primer yerro y el segundo gran impacto en la imagen del presidente hubo muchos otros desencuentros con los medios y esto, junto con otras causas, incidió en el descenso de su partido en la jerarquía de la preferencia del electorado. En las elecciones intermedias de 2003, la votación a favor del PAN disminuyó 7.5% y perdió 54 de los 205 asientos en la Cámara de Diputados que había obtenido en el 2000.

En este contexto, el gobierno decidió emprender un cambio en la estrategia comunicativa para focalizarla en torno a los cinco ejes más representativos del cambio: democracia, educación, vivienda, salud y combate a la pobreza. Se promovió, además, una relación más activa entre los responsables de las distintas carteras gubernamentales y los medios con el aumento de sus participaciones en la radio y la televisión.

Esto permitió que la publicidad se centrara en dar visibilidad a las políticas más cercanas a los intereses directos de la gente y logró que el mensaje gubernamental no estuviera sólo sujeto a la interpretación y los editoriales de los medios, sino que fuera trans-

mitido de manera directa por los representantes del gobierno. La estrategia tuvo un buen impacto, pero no logró rendir todos los frutos esperados porque la agenda pública estaba marcada por los temas coyunturales de más rentabilidad mediática y los logros de gobierno eran vistos con escepticismo frente al desencanto con los primeros resultados de la democracia.

Cook (1998) afirma que la información cambia cuando pasa por los filtros de la prensa y que los actores políticos deben tener en cuenta la agenda de los medios y anticipar la respuesta que tendrán antes de decidir qué hacer y cómo hacerlo. Fox hizo caso omiso de esta recomendación en su intervención en la solicitud de desafuero al jefe del gobierno del Distrito Federal y esto tuvo un fuerte impacto negativo en la imagen presidencial. Con independencia de la razón jurídica, su participación en el proceso generó la sensación de un retroceso a la etapa del presidencialismo autoritario e hizo de Andrés Manuel López Obrador un mártir de la democracia y la víctima de un complot para impedir su candidatura en las elecciones presidenciales del 2006.

Todo esto creó un ambiente de crispación política durante el cuarto y el quinto años del sexenio y el descontento no pudo adjudicarse sólo al sesgo noticioso de los medios, ya que hubo una buena cantidad de manifestaciones de la opinión pública en rechazo a la intervención presidencial que culminaron, en abril de 2005, en una marcha multitudinaria en apoyo a López Obrador.

Una vez más el gobierno se vio obligado a rectificar, lo que no hizo más que agudizar la imagen de una institución errática, sin capacidad de planeación estratégica y de un presidente proclive a ceder a las presiones. En términos de comunicación institucional, con este incidente se inauguró una práctica que sería el antecedente de la oficialización del portavoz y de la conferencia matutina: la salida a medios de un representante oficial para fijar la posición del gobierno.

López Obrador no sólo contaba con el espacio que había instituido para reunirse a diario con los medios, sino con toda la disposición de éstos para atender a sus declaraciones en defensa de

su causa, convirtiéndose así en la voz que fijaría la agenda durante todo el proceso.

En la Presidencia, mientras tanto, la actitud era reactiva y se optó por convocar a los medios para dar respuesta a las incriminaciones del jefe de gobierno a través de comunicados leídos por el responsable de comunicación social, en donde se exponía la postura de la institución sin la posibilidad de hacer preguntas. Presentar la versión institucional sobre el tema permitió compensar la intención de López Obrador de personalizarlo y hacerlo ver como una acción urdida por el mismo presidente. Cuando el problema del desafuero estaba llegando a su fin, se decidió hacer de la convocatoria cotidiana a los medios una parte de la estrategia de comunicación de la presidencia. En abril de 2005, se iniciaron las conferencias matutinas y, en términos de imagen, la decisión permitió establecer un canal institucional para empezar a dar por terminado este tema que había resultado tan dañino para el mandatario y mover la agenda hacia la información sobre las políticas públicas del gobierno.

En el recuento de su experiencia al frente de la Coordinación de Comunicación Social, Aguilar (2006: 47), afirma que los gobiernos democráticos tienen la necesidad de contar con una oficina de reacción inmediata al más alto nivel del gobierno federal, para responder ante situaciones críticas relacionadas con momentos particularmente difíciles, o también para hacer frente a eventuales errores de comunicación del propio gobierno.

> La oficina del portavoz debía actuar, en consecuencia, como una oficina de manejo de crisis, pero también de control de daños. El objetivo habría de ser desactivar, neutralizar y dar respuesta clara y contundente desde la Presidencia de la República ante las necesidades de información de los medios de comunicación, así como ante los temas de coyuntura que demandan la posición del gobierno federal.

En los dos ejemplos que presentamos, el impacto de los problemas en la imagen de la institución fue diferente: en el primero, la ausencia de un portavoz generó una espiral de especulación de los

medios sin el contrapeso de la versión del gobierno, esto generó un daño directo en la imagen presidencial. En el segundo, la presencia de un funcionario encargado de responder a las demandas de información y de fijar la posición del gobierno hizo que la versión de la institución fuera parte de la agenda de los medios.

La institución de la vocería fue motivo de controversia tanto dentro del gobierno, como en la opinión de distintos actores sociales, y sólo después de un tiempo logró revertir, en parte, los problemas de imagen de la Presidencia. No obstante, significó un parteaguas en la estrategia de comunicación, ya que abrió la posibilidad a la interacción circular entre las partes y permitió dar una respuesta inmediata y directa del gobierno a las inquietudes de los medios y de la opinión pública.[14]

El resultado más importante radica en la capacidad de la institución para crear la imagen de un gobierno dispuesto a dar prioridad a su tarea de rendir cuentas a la sociedad sobre sus acciones. La estructura de la conferencia de prensa estaba diseñada en este sentido. En la primera parte exponían los invitados del portavoz, que podían ser: los responsables de las distintas Secretarías, el encargado de la organización de una gira internacional, los representantes de algún órgano constitucional autónomo, o el representante de algún organismo internacional. Su intervención versaba sobre los temas que formaban parte de la agenda presidencial de la semana o del día.

En la segunda parte, el portavoz informaba sobre la agenda presidencial y exponía sus propósitos y los alcances de los eventos que formaban parte de ésta. En la tercera parte, él presentaba la posición de la presidencia en torno a los temas estratégicos de la agenda del gobierno, así como de los asuntos de controversia del momento.

[14] Posteriormente, a los gobiernos de Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto se les reprochó precisamente no dar respuesta inmediata y directa de las inquietudes de los medios y la opinión pública. Por ejemplo, la edición de la revista *Nexos* de diciembre de 2015 se dedicó a "El silencio de Los Pinos" (véase <http://www.nexos.com.mx/?p=26975>).

La conferencia terminaba dando respuesta a las preguntas de los miembros de la fuente y de los corresponsales (Aguilar, 2006: 55).

La conferencia se transmitía en tiempo real por Internet y su versión estenográfica se distribuía tan sólo una hora después a más de 1 500 receptores en todo el país, entre los que se incluían agencias y medios de comunicación, comentaristas, analistas y actores políticos.

Todas las agencias de noticias internacionales también recibían este material a través de la Unidad de Prensa Internacional, que lo enviaba a los medios internacionales acreditados en el país y a todas las representaciones diplomáticas de México en el exterior.

Con el objeto de conocer la opinión de la sociedad acerca de la vocería, entre 2005 y 2006 se hicieron tres encuestas en torno a estos temas: el conocimiento y la evaluación de las tareas del portavoz de la Presidencia, y la utilidad de sus mensajes para restituir la imagen del gobierno y el presidente. Los resultados mostraban que, pese a que la mayoría de los encuestados (47% en 2005 y 44% en 2006) se declaraban indiferentes hacia las declaraciones del portavoz, la opinión generalizada era que su trabajo ayudaba al presidente (64% en 2005 y 73% en 2006), y que la utilidad de su trabajo radicaba en que informaba al país qué era lo que estaba sucediendo y en explicar qué era lo que hacía el presidente.[15]

Funcionamiento de la oficina del portavoz

Cerramos este capítulo con un breve apunte sobre el funcionamiento de la oficina, porque consideramos que, en su momento, ahí fue donde se diseñaron las estrategias de manejo de crisis que permitieron una defensa eficaz del presidente y la promoción de sus acciones de gobierno. Fue ahí, también, donde se fijaron las directrices de la posición del gobierno hacia los temas de coyuntura.

[15] Desde el arranque de las conferencias mañaneras hasta finales de agosto de 2006 se llevaron a cabo tres estudios (el 2 de junio y el 11 de octubre del 2005, así como el del 5 de abril de 2006). "Conferencias de Prensa de la Presidencia de la República". Encuestas telefónicas a nivel nacional realizadas por la Coordinación General de Opinión Pública e Imagen.

Cuando el presidente Fox encargó a Rubén Aguilar ejercer las funciones de portavoz presidencial, él decidió asignar a la subcoordinadora de discursos políticos, Yolanda Meyenberg, como responsable de la oficina y a su equipo como integrantes de ésta. Se trataba de un grupo multidisciplinario con alta calificación académica que venía elaborando el mensaje político del presidente Fox durante todo el sexenio y que, además, conocía bien las políticas públicas del gobierno. Con esto se evitaron los costos de aprendizaje y se aprovechó la experiencia acumulada. A este equipo le correspondió la tarea de asesorar al vocero en el diseño de la estrategia general de construcción del mensaje y en la preparación de las conferencias, además de hacer una evaluación diaria de su dinámica y resultados.

Además, la coordinación de comunicación preparó un equipo de análisis político (*think tank*) para evaluar el impacto de la estrategia en la agenda pública y definir las acciones sucesivas. Esto se hacía a partir de una reunión diaria con el portavoz, después de la conferencia de prensa. A ella acudían los responsables de las distintas áreas de comunicación de Los Pinos, el responsable del área de discurso y la encargada de la oficina de la vocería. Las discusiones tenían como punto de partida un documento, elaborado por dos expertos en análisis de prensa, al que se denominó: "Análisis y acciones", que registraba el contenido informativo de la prensa nacional y examinaba la manera en que los editoriales de cada periódico analizaban la noticia. Contenía, además, comentarios y líneas de acción en torno a las posiciones expresadas por la pluralidad de voces que ejercían su opinión y crítica sobre la situación nacional y el desempeño del gobierno.(Aguilar, 2007b).

Para cubrir las necesidades informativas a lo largo del día, la oficina del portavoz dividió sus labores en dos turnos. El primer equipo comenzaba su trabajo a primera hora de la mañana para analizar la información en prensa y en los espacios de radio y televisión del día. El objetivo era anticipar las necesidades informativas de los reporteros y sus posibles preguntas, a fin de tener una respuesta oficial a ellas antes de la conferencia de prensa.

Un segundo equipo se encargaba del monitoreo permanente de los espacios informativos electrónicos e impresos. Desde el mediodía hasta el cierre de los noticieros de la noche, este grupo daba seguimiento a los temas de la coyuntura, así como a la difusión que daban los medios a los mensajes del presidente o de su portavoz.

El objetivo de esta labor era identificar cómo se estaba transmitiendo a la opinión pública los mensajes de la Presidencia, así como evaluar la estrategia de comunicación que se había llevado a cabo a lo largo del día, además de dar respuesta a las necesidades de información de los medios de comunicación.

El primer equipo realizaba una tarea bajo presión para ofrecer la posición de Los Pinos a los temas de la agenda mediática. El segundo equipo realizaba una labor reflexiva y más analítica.

En síntesis, el equipo del portavoz presidencial era el responsable de analizar, de discutir la información proporcionada por las dependencias y de elaborar textos o respuestas sencillas y noticiosas, para que los medios las difundieran. Construían también respuestas lógicas y razonadas, tratando de evitar la improvisación y los errores de comunicación.

Además, había diversos equipos en la Coordinación de Comunicación Social que trabajaban en conjunto con la oficina del portavoz para apoyar la estrategia de comunicación. Uno de ellos estaba en la oficina de monitoreo y proporcionaba el seguimiento de los medios a lo largo del día.

Otro era el del área de relaciones interinstitucionales, cuya tarea era coordinar la estrategia de comunicación de la presidencia con la de las distintas secretarías y dependencias. Dicha área también alertaba a las secretarías cuando consideraba que podían enfrentar una crisis de comunicación.

El portavoz, por su parte, se mantenía en contacto permanente con el presidente y con los titulares de las dependencias, para evaluar la manera en que los temas de la agenda gubernamental habían sido retomados por los medios, y contrastar esto con los propósitos y los resultados de la estrategia de comunicación con

el fin de decidir, si era necesario, reforzarla con una información adicional o con una aclaración del gobierno.

Reflexión final

En países con una larga tradición democrática, las instituciones responsables de la comunicación de los gobiernos se dan por sentadas, porque fueron creadas hace mucho tiempo y sólo necesitan modificar, de tanto en tanto, ciertas funciones para atender a las demandas de los cambios políticos.

En contraste, lo que vemos en las democracias recientes es un diseño institucional gradual de estructuras y funciones que no siempre consiguen generar nexos de comunicación eficientes entre los gobiernos, los medios y los ciudadanos, y aun cuando lo logran, su permanencia no está garantizada.

En el ámbito informativo, la conferencia de prensa logró afincar una imagen del gobierno como una institución empeñada en hacer de la rendición de cuentas su parámetro. En el ámbito político, el uso de esta estrategia de comunicación para proteger la imagen de la presidencia y del mandatario puede considerarse afortunada. El hecho de que hubiera una figura oficial encargada de dar respuesta a las críticas y a los temas de controversia permitió que el conflicto se trasladara a un terreno institucional para su procesamiento y solución.

Al final del gobierno de Fox, el presidente Felipe Calderón decidió cambiar la estructura institucional de la comunicación en Los Pinos, desaparecer la Oficina del portavoz y terminar con las conferencias de prensa. Esto, aunado a su decisión de enfocar la publicidad del gobierno en el combate a la delincuencia organizada, redujo —en su propio detrimento—la visibilidad de otros importantes resultados de su gestión.

La vocería de Vicente Fox fue un interesante ensayo de comunicación institucional en medio de una coyuntura complicada, que merecería ser tomado como referencia en el diseño las estrategias sucesivas de comunicación política en el país.

Referencias

Aguilar, Rubén (2007a). "El portavoz presidencial". *Etcétera* 82 (agosto).

Aguilar, Rubén (2007b). "Seguimiento a las tareas del portavoz", *Etcétera* 86 (diciembre).

Aguilar, Rubén (2006). "La coordinación de comunicación social de la presidencia" (inédito).

Aguilar, Gabriela y Ana Cecilia Terrazas (1996). *La prensa, en la calle. Los voceadores y la distribución de periódicos y revistas en México.* México: Grijalbo-Universidad Iberoamericana.

Aguilar, Rubén y Jorge Castañeda (2007). *La diferencia. Radiografía de un sexenio.* México: Grijalbo.

Aira, Toni (2009). *Los spin doctors.* Barcelona: Editorial UOC.

Alisky, Marvin (1982). "Government and the News Media: Mexico". En *Government and the News Media. Comparative Dimensions,* compilado por Dan Nimo y Michael Mansfield, 219-243. Texas: Baylor University.

Bregman, Dorine (1998). "La función de agenda: una problemática en transformación". En *El nuevo espacio público*, compilado por Jean Mark Ferry, Dominique Wolton *et al*., Madrid: Gedisa.

Canel, María José (2007). *Comunicación de las instituciones públicas.* Madrid: Tecnos.

Canel, María José (1999). *La comunicación política. Técnicas y estrategias para la sociedad de la información*. Madrid: Tecnos.

Capriotti, Paul (1999). *Planificación estratégica de la imagen corporativa*. Barcelona: Ariel.

Carreño, José (2007). *Para entender los medios.* México: Nostra Ediciones.

Cook, Timothy (1998). *Governing with the News.* Chicago: The University of Chicago Press.

Charaudeau, Patrick (2013). *La conquete du pouvoir*. París: L'Harmattan.

Diamond, Larry y Leonardo Morlino (2005). *Assessing the Quality of Democracy.* Baltimore: John Hopkins University.

Edwards III, George (2009). "Leading the public". En *The Oxford Handbook of the American Presidency*, compilado por George Edwards III y William G. Howell. Oxford: Oxford University Press.

Eshbaugh-Soha, Matthew (2013). "Presidential Influence of the News Media: The Case of the Press Conference". *Political Communication* 30 (4): 548-564.

Eshbaugh-Soha, Matthew (2012). "The Politics of Presidential Press Conferences". *American Politics Research* 41 (3): 471-497.

Garrido, Francisco (2001). *Comunicación estratégica. Las claves de la comunicación empresarial del siglo XXI*. Barcelona: Gestión 2000.

Gunther, Roger y Anthony Mughan (2000). *Democracy and the Media*. Cambridge: Cambridge University Press.

Kernell, Samuel (1993). *Going to Public. New Strategies of Presidential Leadership*. Estados Unidos: Congressional Quarterly Press.

Kumar, Martha Joynt (2005). "Presidential Press Conferences and the Evolution of an Enduring Forum". *Presidential Studies Quarterly*1 (marzo): 168-195.

Mc Combs, Maxwell y Donald Shaw (1972). "The agenda-setting function of mass media". *The Public Opinion Quarterly* 36 (2): 176-187.

Maraboto, Mario (2014). "De anécdotas de periodistas". *Forbes*. [En línea]. Disponible en <https://www.forbes.com.mx/de-anecdotas-de-periodistas/>.

Meyenberg, Yolanda y Rubén Aguilar (2015). *La comunicación presidencial en México*. México: Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM-Gobierno de Coahuila de Zaragoza.

Nimo, Dan y Michael Mansfield (1982). *Government and the News Media. Comparative Dimensions*. Texas: Baylor University.

Panebianco, Angelo (1982). *Modelos de partido*. Madrid: Alianza Universidad.

Pierre, Henry (1992). *La Casa Blanca en los años de Reagan y Bush*. Buenos Aires: Vergara.

Ramírez, Carlos (2016). "La vigencia de la crisis de Excélsior". *Letras Libres* 211 (julio).

Rodríguez Araujo, Octavio (2014). "Periodistas y libertad de prensa". *La Jornada*. 27 de febrero.

Sanders, Karen y María José Canel (2013). *Government Communication. Cases and Challenges*. Londres: Bloomsbury.

Smith, Carolyn (1990). *Presidential Press Conferences. A Critical Approach*. Estados Unidos: Praeger Series in Political Communication.

Steyn, Russel (2007). "Contribution of Public Relations to Organizational Strategy Formulation". En *The Future of Excellence in Public Relations and Communication Management, Challenge for the next Generation,* coordinado por Elizabeth Toth, 137-172. Nueva Jersey: Lawrence Erlbaum Associates.

Villafañe, Justo (1998). *Imagen positiva. Gestión estratégica de la imagen de las empresas*. Madrid: Pirámide.

Wolton, Dominique (1998). "La comunicación política: construcción de un modelo". En: *El nuevo espacio público*, compilado por Jean Mark Ferry *et al*. Madrid: Gedisa.

Gobierno e Internet: ¿la promesa incumplida de las redes sociales?

Maira Vaca

¿Para qué y cómo ha utilizado el gobierno federal mexicano la comunicación vía Internet? Sin lugar a dudas, los cambios tecnológicos son el motor de los procesos comunicacionales. Las nuevas tecnologías obligan a los académicos y a profesionistas de la comunicación (ambos grupos inmersos en diversos ámbitos) a replantear sus supuestos y estrategias. Este capítulo revisa cómo Internet, entendido como una red de comunicación masiva que permite la interconexión entre usuarios de computadoras personales, ha (r)evolucionado (aunque quizás todavía no) la manera en que el gobierno federal mexicano se comunica con los ciudadanos.

Partiendo del supuesto de que la "Web 2.0", a diferencia de los primeros portales de Internet, permite la interacción y la creación de contenidos por parte del usuario, facilita la comunicación entre gobernantes y ciudadanos, convirtiéndose una herramienta útil (o incluso indispensable) para la administración pública (primera parte del artículo), las siguientes páginas hacen un recorrido por las últimas cuatro administraciones del gobierno federal mexicano (segunda parte).

Si bien la propia evolución de Internet a lo largo de casi un cuarto de siglo ha impuesto muy diversas oportunidades (y retos) a las administraciones federales correspondientes, la discusión que presentan las siguientes páginas apuntan, primero, hacia el rezago en el que la "comunicación social" permanece frente a otras áreas

de la administración pública. Este punto resulta central no sólo para identificar qué lugar ocupa la "comunicación de gobierno" entre los objetivos y los procesos de modernización administrativa en el país, sino también para destacar los riesgos que se corren al seguir manteniendo a la comunicación social como un "proceso incidental" y no como un elemento gubernamental central, sin importar la filiación política, el nivel (federal, estatal o local) o la etapa de la gestión (inicios, mediados o finales) de cualquier administración.

Repensar la comunicación política en la era digital: el debate académico

¿Ha sido Internet capaz de transformar los procesos de comunicación social del gobierno federal mexicano? Aunque la respuesta inmediata apunta hacia la (aparentemente) irrefutable afirmación, una revisión, primero de la literatura, y segundo de las prácticas sociales y políticas en torno al uso de Internet como una herramienta que promueve y facilita el debate público, la conciencia cívica y la participación ciudadana brindan elementos centrales que ayudan a poner en perspectiva el potencial de la tecnología en los procesos sociales y políticos.

De hecho, como muestra esta primera parte de capítulo, los académicos están aún lejos de llegar a un consenso acerca de cómo *la web,* Internet, ha transformado el quehacer político en general (Chadwick, 2007 Cammaerts, 2008), y la comunicación política en particular (Dahlgren, 2005). Así, la literatura sobre Internet, y de manera más reciente sobre las hoy tan sonadas "redes sociales" es vasta, y en algún punto hasta contradictoria. Mientras que para algunos estas herramientas tecnológicas han subsanado los retos que actualmente enfrenta la participación política y el compromiso cívico; para otros representan una serie de peligros que lejos de fortalecer los procesos democráticos, los ponen en riesgo.

Aquí es preciso reconocer que cada avance en las tecnologías de la comunicación (desde la prensa hasta la telefonía móvil) ha

generado nuevas hipótesis; aproximaciones teóricas y metodológicas. En la discusión que presenta este capítulo, en lugar de ser simplemente la revolución más reciente en la perpetua evolución de tecnologías de la comunicación, Internet es entendido primero, como un cambio fundamental en el quehacer político al redefinir a quién se le habla, cuánto, cuándo y por qué ocurre la comunicación; y segundo, como una herramienta indispensable de comunicación política, no sólo en términos de publicidad y propaganda, sino también (y de manera crucial) como un mecanismo para fortalecer la participación política, el compromiso cívico y la deliberación pública.

Desde esta perspectiva, las siguientes páginas centran la atención en tres procesos específicos que, en términos generales, Internet ha traído consigo, marcando un "punto de no retorno" para el quehacer político (Castells, 2010; Cogburn y Espinoza-Vásquez, 2011). Estos son: 1) la interconexión sin limitantes geográficas; 2) las audiencias (de nuevo, aparentemente) pasivas que se transforman en activas, y 3) la transformación del espacio público físico a un espacio público virtual. Bajo el supuesto de que estos parámetros exigen nuevos cálculos en la arena política, las siguientes páginas demuestran cómo, siguiendo las líneas trazadas por la investigación académica que estudian esta tecnología como un medio de comunicación masiva, lejos de ser meramente asunto de modernización e innovación administrativa, para la comunicación gubernamental Internet demanda nuevos objetivos en materia de comunicación social, procesos administrativos específicos y, sobre todo, compromiso de la clase política por aproximarse a Internet como una herramienta tecnológica y un elemento central en los procesos democráticos.

Interconexión (aparentemente) sin límites

"Las circunstancias que rodean la invención de Internet", aclara Kraidy (2009: 1), "demuestran que las tecnologías de la información y la comunicación más importantes no son inventos

espontáneos, sino que son producto de muchos otros inventos relacionados y complementarios". De hecho, los académicos difieren en cómo surge el Internet y qué otros "inventos", retomando la idea de Kraidy, dieron origen a lo que hoy conocemos como Internet en general y la Web 2.0, en particular (véase, por ejemplo, Postman, 1992; Gandy 1993; Schilller, 2000).

Sin embargo, en términos generales, la historia de Internet dicta que tras la Segunda Guerra Mundial, la *net*; en castellano "la red" surge –debatiblemente como un proyecto de investigación en el seno y básicamente financiado por el Departamento de Defensa de Estados Unidos o como un protocolo de investigación de la comunidad científica que se lleva a cabo de manera simultánea en diversas partes del mundo– de la idea de generar un proceso de comunicación instantánea de datos, imágenes y sonido (Beniger, 1986; Negroponte, 1995). Así, Internet es un desarrollo tecnológico que se cristaliza tras un largo proceso (de más de tres décadas) de investigación, innovación y negociación política.

Técnicamente, Internet "nace" como una red global de comunicación que conecta redes más pequeñas (locales y regionales) de computadoras personales para transferir información digital (datos, imagen, sonido) de manera simultánea (Rheingold, 1994). Naturalmente, la tecnología ha evolucionado desde los primeros grandes almacenadores de datos y computadoras conectadas a través de kilómetros interminables de cables (Abbate, 1999), hasta los llamados servicios *wireless* y *wifi* hoy día disponibles en una amplia gama de dispositivos móviles.

El Internet como un "nuevo" medio masivo de comunicación (nuevo comparado con la televisión, pero hoy día por lo menos con medio siglo de historia) contrasta dramáticamente con la comunicación jerárquica (bajo el supuesto de que sólo las élites, económicas y políticas, controlan y tienen acceso a los medios de comunicación), centralizada, lineal y unidireccional (vertical de las élites a las masas) de los medios tradicionales (la prensa, el radio, la televisión). En agudo contraste, Internet es (o en primera instancia pareciera ser) un medio de comunicación "libre"; esto es,

descentralizado, dinámico, interactivo que produce comunicación simultánea, inmediata y en diversas direcciones (Morris y Ogan, 1996; Kraidy, 2009).

Sin embargo, el escueto recuento del desarrollo tecnológico de Internet que presentan los párrafos anteriores también deja ver dos de las grandes preocupaciones académicas en torno a esta tecnología: 1) los intereses comerciales detrás de su desarrollo y expansión y 2) los grandes problemas de costo y acceso que conlleva (Atkinson *et al.,* 2010; Turkle 2011, Curran 2012). Si bien como herramienta tecnológica Internet pareciera más "libre" en términos de acceso y posibilidades de participación, como industria, "la red" se ha desarrollado prácticamente como un producto netamente comercial, en agudo contraste, por ejemplo, con los sistemas de televisión pública cuyo objetivo es garantizar el acceso y la calidad de contenidos para toda una población en general (Curran, 2012).

En pocas palabras, por sus propias características técnicas, Internet es una tecnología de la comunicación únicamente disponible para aquellos que pueden pagarlo y saben utilizarlo; de nuevo, a diferencia de otros medios masivos como la televisión y la radio, accesibles a gran parte de la población, independientemente de su nivel de alfabetización; o la prensa, donde el Estado interviene directamente para asegurar un grado mínimo de alfabetización y, por ende, de acceso. Esto es, el acceso a y la continua conectividad del usuario en Internet dependen, en gran medida, de características individuales de ingreso y alfabetización. Estas condiciones han terminado por crear brechas enormes e insuperables entre la población (DiMaggio y Hargittai, 2001, Van Dijk, 2005, Solt, 2008; Wunnava y Leiter, 2009; Livinstone, 2010; para datos estadísticos en el caso mexicano véase INEGI, 2017; o datos globales vease: Banco Mundial, 2016; Internet World Stats, 2017).

Del receptor al "prosumidor"

Otra de las grandes promesas que ha traído consigo Internet como medio masivo de comunicación es la posibilidad de transformar al receptor pasivo en emisor activo. En el pasado (aparentemente), han quedado aquellas audiencias que leían la prensa, escuchaban la radio o miraban la televisión de manera pasiva; sin posibilidad de participación más allá del acto (de nuevo, aparentemente) consciente de encender la radio, comprar un periódico o sintonizar uno, en lugar de otro programa de televisión (Logan, 2010).

En agudo contraste, el usuario de Internet tiene (potencialmente) la capacidad de hacer notar de manera explícita sus opiniones y preferencias. Además, estos actos deliberados y evidencias concretas de conciencia y participación tienen como objetivos últimos ser visibles y estar disponibles para otros usuarios. Es finalmente a través de los otros usuarios de Internet que las posturas y las opiniones cobran visibilidad y relevancia. En pocas palabras, nadie "twittea" como un acto de reflexión privada o como un proceso de documentación propia y para sí mismo. Resguardado detrás de su pantalla, el usuario de Internet produce sus propios contenidos, crea sus propias audiencias, y con ello genera tendencias (Carpentier, 2011; Couldry, 2011).

El "prosumidor" (Toffler, 1980) tiene la capacidad de producir algunos de los productos y servicios que consume. Extrapolado al uso de Internet, el concepto destaca la oportunidad que tienen los usuarios de generar contenidos sin la necesidad de estar sujetos a procesos de producción o edición "tradicionales" (Giurgiu y Barsan, 2009). Así, el prosumidor de la Web. 2.0 es más libre, espontáneo y creativo. Tiene la oportunidad (aunque quizá no la capacidad) de expresar sus opiniones en un proceso de comunicación interactivo que no está sujeto a reglas rígidas, ni tampoco a jerarquías organizacionales (Bruns 2008). Es decir, en términos generales, la generación "propia" de contenidos carece de editores, *gatekeepers*, *media managers*: "prosumir" implica nuevas

reglas y códigos de comportamiento que cambian y evolucionan rápidamente.

Así, lejos de ser meramente una herramienta tecnológica que facilita la interconexión entre usuarios de dispositivos personales (computadoras, tabletas, *smart phones* e incluso relojes inteligentes), el Internet de hoy día (la Web 2.0) representa un nuevo paradigma sobre cómo las personas (individuos, organizaciones) no sólo usan, sino que también "utilizan" al medio masivo de comunicación con objetivos precisos. En palabras de Grinell (2009: 597)

> Muchos en los medios tradicionales de comunicación (los "viejos" medios) lloran lágrimas de cocodrilo ante la competencia que impone la "blogosfera", y muchos creen que el nuevo mundo es un mundo en el cual "las antiguas audiencias", y no un puñado de personas influyentes (la élite gobernante, operando tras bambalinas, alejados de las visiones del público y definitivamente lejos de la retroalimentación del público), son las que deciden qué noticias son las importantes.

El espacio público virtual

Pero a pesar de la revolución tecnológica que ha generado el Internet, su alcance e impacto para el desarrollo democrático no es del todo claro. Por el contrario, los académicos difieren significativamente en la naturaleza, el tipo y las consecuencias que los cambios generados por las tecnologías de la comunicación han traído consigo para el debate y la participación política. Así, con casi 50 años de historia como medio masivo de comunicación, los efectos precisos del Internet en el ámbito político han sido (y siguen siendo) un misterio (Morris y Ogan, 1996; Curran, 2012). Las oportunidades que representan las tecnologías de la comunicación digital en términos de discusión y participación son innegables, y sin duda se han ganado a pulso un lugar permanente en la agenda de investigación (Dahlgren, 2005). Sin embargo, las potencialidades de Internet como foro alterno, o en franca sustitución de

la esfera pública que describe Harbermas ([1974] 1989), chocan de frente con los obstáculos en términos de acceso, conectividad y alfabetización digital que impone esta tecnología (Cammaerts, 2008; Livingstone, 2010).

El llamado "espacio público virtual", expande y pluraliza el debate público, este último entendido como el intercambio de información, ideas y diversidad de opiniones que resulta en procesos deliberativos plurales e incluyentes (Habermas [1974] 1989) por la posibilidad que representa en términos de representación, interacción y deliberación política sin restricciones geográficas. En cuanto a la representación, Internet es (aparentemente) un medio abierto, libre y plural en agudo contraste con los medios de comunicación tradicionales, donde los procesos de producción son jerárquicos y restringidos. En términos de interacción, la Web 2.0 marca, como ya se discutió en las páginas anteriores, un paradigma completamente diferente en términos de cómo interactúa el usuario con el propio medio (cómo "prosume" contenidos propios), y cómo lo hace con otros usuarios. Ambos procesos han terminado por transformar los mecanismos de deliberación y participación política. "Con el advenimiento de la 'Red'", reconoce Dahlgren (2005: 149), "la interacción cívica da un salto histórico al ser '*online*' y el carácter descontrolado de la esfera pública se acentúa más".

Sin embargo, el debate público que se genera en las múltiples plataformas y aplicaciones de la Web 2.0 no subsana los actuales déficits de la democracia, en especial en términos del (des) interés y la (falta de) participación activa en el quehacer político (Blumler y Gurevitch, 2002). De hecho, comparado con las actividades sociales y comerciales que se llevan a cabo en el entorno digital, el uso de Internet para propósitos y efectos políticos (democráticos o no) es claramente menor y de alcances muy limitados. "Los procesos de deliberación política [en Internet]", denuncia Dahlgren (2005: 151), "son completamente eclipsados por procesos de consumo, entretenimiento, la creación de redes de carácter no político, el chat y así sucesivamente". Más que un

nuevo espacio "virtual" de participación política, Internet replica los mecanismos hegemónicos de control económico, cultural y político presentes en los "otros" medios de comunicación masiva (Cammaerts, 2008).

Además, Internet crea más caos en el ya de por sí complejo proceso democrático. Mouffe (1999), por ejemplo, opta por el concepto de "esferas públicas antagónicas" para denunciar el disenso que genera Internet en la (muy) extensa diversidad de expresiones y "multiplicidad de voces que conlleva una sociedad pluralista, pero donde también hay un lado obscuro que apunta al antagonismo que puede ser destructivo más que emancipador para la democracia" (Mouffe, 1999: 757).

La comunicación política del siglo xxi

Los procesos de comunicación política en general y de comunicación gubernamental del siglo xxi están inmersos en los desarrollos descritos en las últimas páginas. Aunque el debate académico no ha llevado a una conclusión certera sobre cómo la evolución más reciente en las tecnologías de la comunicación ha transformado a la comunicación política (para el caso mexicano específicamente véase, por ejemplo, Muñiz *et al.*, 2016; Espino-Sánchez, 2014) ciertas modificaciones son evidentes.

El siguiente cuadro retoma la propuesta original de Owen (2014) sobre las distintas fases por las que han pasado las campañas políticas para mostrar la evolución de la comunicación política en general en los últimos 25 años.

Esta abstracción visual ayuda, primero, a identificar los principales cambios en los procesos y recursos tecnológicos que los políticos (sea en campaña o en gobierno) han estado integrando a sus prácticas para comunicarse con los ciudadanos. Segundo, apunta directamente hacia la relevancia que ha cobrado la Web 2.0 en este desarrollo histórico.

Cuadro 1
Desarrollo de la comunicación política en el último cuarto de siglo

Periodo	*Etapa*	*Características*	*Formatos*
De inicios a mediados de la década de 1990.	Medios tradicionales, nuevas formas de hacer comunicación política.	• Uso de formatos tradicionalmente no políticos como los programas de entretenimiento. • Uso de los primeros portales de Internet como recurso meramente informativo.	• Entrevistas en programas de televisión y radio como alternativa a los clásicos noticieros. • "Casuales" apariciones en *talk shows* y programas de entretenimiento. • Reportajes y fotografías sobre aspectos personales o estilo de vida en revistas de circulación masiva.
De mediados de la década de 1990 a mediados de la de 2000.	Medios 1.0, comunicación política más dinámica.	• Uso de diferentes plataformas de Internet para entrar en contacto directo con los ciudadanos.	• Contactos personalizados vía celular, correo electrónico o blogs. • Fotodocumentales y videos en plataformas como *YouTub*e.
De mediados de la década de 2000 a la fecha	Medios 2.0, comunicación política interactiva.	• Presencia permanente en las redes digitales. • Uso de muy diversas plataformas y aplicaciones interactivas.	• Transmisiones en vivo en plataformas digitales. • Mensajes cortos pero constantes en plataformas digitales como Facebook y Twitter. • Otras plataformas: Instagram, *iMedia*.

Fuente: Elaboración propia con base en Diana Owen (2014).

En este punto, sin embargo, resulta pertinente reparar en tres aspectos indispensables antes de declarar a la tecnología como determinante del quehacer político. Estos son, como se ha venido discutiendo en este apartado del capítulo: los alcances de las nuevas tecnologías de la información, su impacto y sus consecuencias. Por ejemplo, en el caso mexicano, hacer una evaluación de los alcances de estas tecnologías implica tomar en cuenta los retos en términos de acceso, pero también en términos de la capacidad primero, de la población para utilizar estos recursos al máximo y segundo, de los propios políticos de comprometerse con las posibilidades que brindan estas tecnologías como una comunicación interactiva, dinámica, oportuna y transparente.

El impacto y las consecuencias del uso de estas nuevas tecnologías y plataformas es poco contundente. Muñíz y sus colegas (2016: 145) resumen esta disyuntiva de la siguiente manera:

> El impacto que las redes sociales en general y de las redes sociales [sns por las siglas en inglés] en particular, pueden tener en el desarrollo democrático ha sido ampliamente documentado [...] Sin embargo, para que esto ocurra y sea benéfico, es necesario que los políticos, en los partidos y en el gobierno, avancen en el uso de estas redes hasta que sean vistas y usadas como instrumentos válidos para establecer el diálogo con los ciudadanos, fortaleciendo así la participación cívica y política. Esto es, citando a Túñez y Sixto (2011: 213): "[lograr que el ciudadano] adquiera el compromiso de pasar de una actitud participativa a la acción [decidida] de participar".

25 años del uso de Internet en la administración pública mexicana

"La lista de rezagos en la administración pública en México", escribe provocativamente Pardo (2010: 419), "resulta muy larga a pesar de esfuerzos puntuales hechos sobre materias sensibles". Con este argumento en mente, en las siguientes páginas de este capítulo se revisan de manera sucinta los esfuerzos que las últimas cuatro administraciones del gobierno federal mexicano (cada cual en

su tiempo y acorde a los alcances de la propia tecnología) han realizado para incluir el uso de Internet en sus programas de administración pública en general, y en particular, en sus objetivos y procesos cotidianos de comunicación política. A pesar de los esfuerzos realizados, el análisis perfila la "comunicación social" en México como uno de los rezagos que advierte Pardo (2010: 419) al anotar que

> No se puede afirmar que los cambios propuestos hasta el momento para "modernizar" la administración pública federal en México hayan logrado incidir en transformaciones de fondo, fortaleciendo la democracia, haciendo más fluida y mejor la interacción entre el gobierno y la ciudadanía, o logrando niveles adecuados de eficiencia, y sobre todo de equidad en la prestación y satisfacción de la ciudadanía.

Las razones y los objetivos que sustentan los procesos de modernización y reforma de la administración pública mexicana son muchas y muy variadas: históricas, políticas, económicas, sociales, tecnológicas, por mencionar sólo algunos aspectos generales relevantes. El recuento de las siguientes páginas se enfoca en el uso de las llamadas "nuevas tecnologías de la información y la comunicación" en las estrategias y los procesos de comunicación social. De manera específica, este apartado gira en torno a la pregunta específica: ¿cómo adecuó cada administración federal sus objetivos y procesos cotidianos de comunicación social al desarrollo de una nueva generación de procesos comunicacionales basados en Internet y comúnmente conocidos como "la red"? Es cierto que administraciones como las de los presidentes Ernesto Zedillo, e incluso Vicente Fox no vivieron el pleno auge de estas tecnologías. Sin embargo, esta pregunta general para los gobiernos federales de los últimos 25 años permite un recuento del papel que ha tenido Internet en la administración pública federal mexicana.

Modernización administrativa: Ernesto Zedillo (1994-2000)

En el estudio de la administración pública federal mexicana, el asunto de la “modernización administrativa” es una historia sin fin (Cejudo y Pardo, 2016; Méndez, 2010). “El Porfiriato (1876-1910)”, precisa Meyer (1986), “[…] reinició la construcción de un mercado nacional como la base indispensable para la creación de un Estado nacional viable que permitiera a México el ingreso a la modernidad económica [tras] el decenio más violento de la historia de México independiente (1910-1920)” (Meyer, 1986) y décadas subsecuentes de constantes tensiones políticas y presiones inflacionarias; el llamado “desarrollo estabilizador” (de mediados de la década de 1950 a principios de la de 1970) también tuvo el objetivo (que finalmente se logró) de posicionar al país entre las economías más desarrolladas del mundo (Tello, 2010). Compuesto de un complejo entramado de reformas económicas, los principales pilares de este proceso fueron, escribe Fernández (1980: 91), “las adecuaciones institucionales tanto en el sector central como en el descentralizado, que aparentemente tuvieron como objetivo fundamental el de promover el desarrollo nacional, pero tratando de resolver las grandes diferencias ahondadas a lo largo de 20 años de industrialización”.

“De cara al siglo xxi”, la administración del presidente Ernesto Zedillo también hizo de la modernización administrativa el eje principal de su gobierno. El momento histórico y las características sociopolíticas del país de 1995 a 2000 eran, sin duda, completamente diferentes de aquellas del Porfiriato o de las que enfrentaron las administraciones federales del “desarrollo estabilizador”. Sin embargo, “una profunda reforma del Estado […] que transforme a la Administración Pública Federal en una organización eficaz, eficiente y con una firme cultura de servicio para coadyuvar a satisfacer cabalmente las legítimas necesidades de la sociedad” (Zedillo 1996) siguió siendo la prioridad del gobierno federal mexicano.

El Programa de Modernización de la Administración Pública Federal 1995-2000 (Promap), como todos los procesos de modernización administrativa en México y en el mundo, hace referencia al uso de la tecnología como una herramienta más eficaz para la organización, almacenamiento y comunicación de la información pública. "Ello implica", subrayó el presidente Zedillo en el lanzamiento del Promap, "avanzar con rapidez hacia la prestación de servicios integrados, que eviten trámites, ahorren tiempo y gastos y erradiquen la discrecionalidad y la corrupción" (Zedillo, 1996).

Así, dos los grandes objetivos del Promap fueron: "1) transformar la administración pública federal en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio para coadyuvar a satisfacer cabalmente las legítimas necesidades de la sociedad y 2) combatir la corrupción y la impunidad a través del impulso de acciones preventivas y de promoción, sin menoscabo del ejercicio firme, ágil y efectivo de acciones preventivas" (Promap, 1996: 12).

Dentro de los cuatro subprogramas identificados para alcanzar estos objetivos (descentralización y desconcentración administrativa; medición y evaluación de la gestión pública; dignificación, profesionalización y ética del servidor público, y "la participación y atención ciudadana"), incluye varios objetivos particulares y líneas de acción que involucran directamente el uso de la tecnología (los primeros esfuerzos por crear una red computarizada de comunicación dentro y fuera del gobierno federal, así como los primeros "portales" de Internet) para acercar el gobierno federal a los ciudadanos.

Como parte del objetivo particular de "lograr la participación más activa de la sociedad en la definición, ejecución y evaluación de las acciones institucionales para contribuir a que reciba una atención eficiente, eficaz, oportuna y satisfactoria por parte de las instituciones públicas" (Promap, 1996: 13), las líneas particulares de acción en torno a "la extensión de los sistemas de atención directa de la población"; "transparencia" y específicamente la de "vinculación de la tecnología con el mejoramiento de los procesos administrativos" (Promap, 1996: 13-16) apuntan (al menos en

el papel) al uso de los recursos tecnológicos para generar una comunicación más fluida con el ciudadano.

Sin embargo, escriben provocativamente Islas y Gutiérrez (2001)

> En 1995 la mayor parte del personal que laboraba en la Dirección General de Comunicación Social de la Presidencia de la República no disponía de computadoras, y empleaba viejas máquinas de escribir para realizar sus labores cotidianas [prácticamente desconociendo Internet]. Finalmente [el primero de septiembre de 1996] se publicó en Internet el Segundo Informe de Gobierno del presidente Ernesto Zedillo en el sitio www de la Presidencia de México. Ese hecho además marcó el inicio formal de las operaciones del Sistema Internet de la Presidencia de la República, el cual, por una decisión política poco razonada fue subordinado a la Dirección de Publicaciones de la Dirección General de Comunicación Social de la Presidencia [... que] de ninguna manera admitía ser considerada como un área estratégica para el desarrollo de las tareas informativas que realiza el Gobierno de la República. Se trataba pues de un área secundaria cuya principal función consistía en editar y corregir el estilo de las publicaciones especiales que generaba la Dirección General de Comunicación Social de la Presidencia de la República. Quienes adoptaron tal decisión en realidad no comprendieron cuál debe ser el sentido informativo que pueden admitir las avanzadas tecnologías de información asociadas a Internet, en el ejercicio de la moderna administración pública. [... Así,] el Sistema Internet de la Presidencia de la República [durante la administración Zedillo] únicamente se limitó a rendirle culto al "último gran tlatoani" de la "Presidencia Imperial".

Se puede o no estar de acuerdo con la perspectiva o con el tono crítico que estos autores utilizan al documentar el uso de Internet durante la administración del presidente Zedillo. Para ser justos, en aquellos años la tecnología en México apenas cobraba sus primeros formatos abiertos al público en general. Sin embargo, los recuentos del proceso administrativo durante la última década del siglo xx y los primeros años del xxi (véase, por ejemplo, Méndez, 2010), tienden a pasar de largo las acciones rumbo a una participación más activa y directa de la ciudanía para concentrarse en

los grandes logros de la administración pública mexicana de las últimas décadas: los procesos de evaluación de la gestión pública, el servicio profesional de carrera, la transparencia y el acceso a la información (Pardo, 2004 y 2015).

Gobierno abierto y participativo: Vicente Fox (2000-2006)

En la portada del libro *Vicente Fox Quesada. Ideas del cambio democrático en México* (2006), editado por la Unidad de Análisis de la Coordinación General de Comunicación de la Presidencia de la República se puede ver la fotografía de un Fox joven, dinámico, audaz, en una vestimenta informal, incluso usando la camisa arremangada. Sin embargo, es claro que el presidente está en su despacho –y no en uno de esos paseos dominicales que tanto disfrutaba en su rancho San Cristóbal— pues detrás de él aparece una gran biblioteca y los libros abiertos en su escritorio indican claramente que ha estado trabajando. Concentrado, el "presidente del cambio", tiene la mirada fija en la pantalla de su computadora personal; sus dedos sobre el teclado dan la impresión de que está a punto de concluir una idea crucial.

Al arrancar el siglo xxi, el poder de la comunicación vía Internet es innegable. De hecho, acorde a las cifras presentadas en el *vi Informe de Gobierno* de la administración Fox, entre 1996 y 2006, el número de usuarios de Internet en México se multiplicó más de 100 veces. (Anexo Estadístico, *VI Informe de Gobierno*, 2006: 507). Así, en la Agenda presidencial de Buen Gobierno de la administración Fox, promover "un gobierno digital" fue una de las seis líneas de acción que rigieron el sexenio:[1]

> La estrategia de Gobierno Digital tiene como objetivo aprovechar al máximo el uso de las tecnologías de información y de comunicaciones en el funcionamiento de las dependencias y entidades de la Administración Pública

[1] Las otras cinco líneas fueron: un gobierno honesto y transparente; un gobierno profesional; un gobierno de calidad; un gobierno con mejora regulatoria; un gobierno que cueste menos (Muñoz, 2004: 72).

> Federal, para agilizar los trámites que realizan los ciudadanos, coadyuvar a transparentar la función pública, elevar la calidad de los servicios y, en su caso, detectar con oportunidad las prácticas de corrupción al interior de las instituciones públicas (Fox, 2006: 403).

Así, el Gobierno Digital (conocido como e-Gobierno) estuvo dirigido a siete acciones fundamentales: 1) instalación y aprovechamiento de la infraestructura tecnológica gubernamental; 2) promoción y aplicación para la administración del conocimiento y colaboración digital; 3) mejora y rediseño de procesos tecnológicos de información; 4) mayor cobertura de servicios y trámites electrónicos (e-Servicios); 5) consolidación del portal ciudadano del gobierno federal; 6) ampliación de mecanismos como e-Democracia y participación ciudadana, y 7) promoción de políticas de información, comunicaciones y organización para el gobierno digital (Muñoz, 2004: 96-97; *VI Informe de Gobiern*o, 2006: 403).

Dos son los puntos centrales para el análisis que se presenta en este capítulo: la creación del portal www.gob.mx y el uso de las herramientas tecnológicas para fortalecer la participación ciudadana. Un "portal único de gobierno" abriría la posibilidad, primero de concentrar en un sólo sitio toda la información gubernamental, y segundo de instaurar un sistema de comunicación dinámico, fluido e interactivo con los ciudadanos. En sus primeros años, el sitio, sin embargo, cubrió las funciones de los viejos directorios telefónicos. Más que ser un espacio para dar seguimiento a las preguntas o dudas de los ciudadanos, funcionó como un sitio de consulta de la información de contacto y los servicios electrónicos de las diferentes entidades federativas.[2]

[2] Cifras oficiales de la administración Fox señalan que de enero a julio de 2006 el portal tuvo en promedio, más de 20 mil visitas diarias. En ese periodo, los sitios y servicios dentro del portal más consultados fueron el IMSS desde su empresa; el Expediente Clínico Electrónico IMSS; ISSSTE; www.micasa.gob; los trámites electrónicos para exportadores e importadores de Bancomext; cfemático; Chambatel y Chambanet y el programa de vinculación del portal ciudadano del gobierno federal con los portales de los gobiernos estatales (Fox, 2006: 404-5).

Quizá dentro del portal único de aquellos años, la página de la Presidencia de la República era la que contenía la información general del gobierno en un formato más claro y amigable para el usuario. Sin embargo, la página funcionó más como una extensión de los procesos de comunicación social tradicionales (comunicados de prensas, boletines, discursos, estadísticas y ligas a documentos y archivos oficiales), que como una nueva plataforma que pretendía "crear una confianza entre el gobierno y los ciudadanos"; "integrar al ciudadano a la gestión pública", y "ofrecer canales de comunicación más efectivos" (Muñoz, 2004: 94).

El esfuerzo de la administración Fox por incluir el uso de Internet en sus programas de administración, sin lugar a dudas no conoció precedentes. Esto fue, en (gran) parte, resultado de la evolución y el acceso a la propia tecnología que hizo evidente la necesidad de incorporarla a la administración pública federal; en parte, respondió a las tendencias mundiales que también apuntaban al e-Gobierno como una estrategia administrativa eficiente (oecd, 2003); en parte porque el "gobierno del cambio" estaba basado en eso, en "el cambio" y en la innovación gubernamental. Sin embargo, en términos de "e-Democracia", participación ciudadana y comunicación social, el esfuerzo dio resultados muy limitados.

Si bien en la primera década del siglo xxi, el ciudadano mexicano (finalmente) tuvo acceso a más de 2 mil trámites y servicios electrónicos gubernamentales en línea a través del llamado "Sistema Nacional e-México (e-Gobierno, e-Educación, e-Salud y" e-Economía a través del portal ciudadano www.gob.mx), esto no quiere decir que con ello el gobierno se acercara automáticamente al ciudadano.

La comunicación social, por ejemplo, formó parte del e-Gobierno más como un fenómeno incidental al hacer del sitio de la Presidencia de la República un portal más atractivo y útil, que como una línea estratégica de acción o como un componente central del proceso. Así, pensar a Internet como una extensión (y no como un medio de comunicación distinto que demandaba procedimientos e iniciativas distintas) de las formas de comu-

nicación tradicional frenó el potencial de repensar los procesos comunicativos en función de las necesidades del ciudadano y no del propio gobierno.

"Pero lograr un buen gobierno", advierte Muñoz (2004: 36), "no es, ni con mucho, una tarea finita; en realidad debe verse como un proceso permanente, con mayor razón si se considera la velocidad de los cambios en el mundo actual". Los primeros pasos rumbo a una nueva era en el quehacer y la comunicación gubernamental se habían (con sus serios limitantes) dado.

Mejor gestión: Felipe Calderón (2006-2012)

"A nosotros", repara Max Cortázar al hacer un breve recuento (Meyenberg y Aguilar, 2015: 163-86) de su labor al frente de la Coordinación de Comunicación Social en los primeros años del sexenio del presidente Felipe Calderón, "nos tocó un cambio tecnológico brutal [… aunque todavía] no existía el Twitter y tampoco el Facebook […] nos vimos obligados a aprender las nuevas tecnologías para ponernos en contacto con los jóvenes; así nos iniciamos en el tema del Twitter" (180-181).

Si bien el uso de Internet, y en particular de las hoy tan relevantes "redes sociales" (particularmente de las plataformas en orden de aparición *YouTube*, *Facebook* y *Twitter*) precede a la administración de Calderón, sin lugar a dudas este fue el primer gobierno federal mexicano que se topó de frente con una nueva manera de "hacer" comunicación política.

La campaña rumbo a la presidencia de Barack Obama (durante 2007 y 2008) en el vecino país del norte, demostró al mundo entero el potencial de las plataformas digitales como el medio de comunicación más eficiente y (aparentemente) sin temor a equivocarnos, de mayor impacto entre las generaciones que han crecido de la mano de las computadoras personales (Keeter, Horowitz y Tyson, 2008). "Claramente", concluyen Cogburn y Espinoza-Vásquez (2011: 189), "la campaña de Obama utilizó la Web 2.0 y las redes sociales para ir más allá de educar al público; reunir fondos para

una campaña política tradicional; promover la participación política y ganar el voto". Al final, lo que hace diametralmente distinto a Obama de otros candidatos y jefes de gobierno que venían utilizando la Web 2.0 como herramienta de comunicación no es la inclusión y el propio uso de los recursos tecnológicos, primero durante la campaña política y después en el gobierno, sino los objetivos que sustentaron dicho "uso" en ambas etapas: organización, operación cotidiana y movilización en la promoción de políticas públicas (Cogburn y Espinoza-Vasquez, 2011).

El desarrollo de los procesos de comunicación social y política anclados en el uso de Internet durante el sexenio de Felipe Calderón, sin embargo, no tiene una lógica similar de articulación o el mismo tono esperanzador y optimista, al menos en términos de lo que la propia administración denominó "democracia efectiva" (Calderón, 2007), uno de los cinco ejes de política pública del sexenio:

> Es así, de manera decidida, que el Gobierno Federal promueve la participación ciudadana y su involucramiento en la definición, elaboración, instrumentación, evaluación y seguimiento de la gestión pública con espacios de participación social y ciudadana que fortalece, da vigor y vigencia a la gobernabilidad democrática (Calderón, 2012: 673).

En materia de organización y operación cotidiana de la administración pública federal, Internet perdió gradualmente su carácter innovador y de tecnología de punta, para convertirse en una herramienta común e indispensable de gobierno. Al arrancar el sexenio del presidente Calderón, todas las dependencias del gobierno federal contaban con un portal de Internet, cuyo objetivo central era difundir información clara sobre cuatro puntos específicos: 1) la misión, visión, objetivos y organización administrativa e información de contacto de los funcionarios de la dependencia; 2) los programas específicos de acción; 3) el quehacer cotidiano y, de ser el caso, 4) los trámites y servicios digitales a cargo de la dependencia.

Aunque sin duda gracias a los avances tecnológicos la página de Internet de la Presidencia de la República de este sexenio fue mucho más amigable y mejor organizada que la de administraciones pasadas, al tiempo que daba los primeros pasos hacía una plataforma interactiva (incluyó por ejemplo, dos grandes innovaciones: la creación de un blog y un espacio "multimedia), en términos generales, el portal siguió funcionando como una extensión de los canales de comunicación tradicionales (boletines de prensa, comunicados, noticias, eventos).

"México Digital": Enrique Peña Nieto (2012-2018)

"La presencia y la actividad en las redes sociales ha dejado de ser una cuestión de elección para la mayor parte de los gobiernos", aclara el informe de la OCDE (Mickoleti, 2014: 2-5) sobre el uso de redes sociales en el gobierno,

> Estas nuevas plataformas empoderan a los individuos y los grupos de interés no tradicionales. Los políticos fueron los primeros en reaccionar a estos cambios al usar plataformas como Twitter, Facebook y blogs para buscar apoyo. Sin embargo, las instituciones de gobierno lentamente se adaptan y experimentan en estas plataformas [… Además] el propósito y los beneficios del uso de las redes sociales por las instituciones gubernamentales y las personalidades políticas no es del todo claro. Esto genera incertidumbre entre las instituciones de gobierno sobre cómo operar en las redes sociales y cuáles son las implicaciones para los objetivos específicos y el funcionamiento cotidiano […] Las redes sociales tienen el potencial de hacer los procesos políticos más incluyentes, y así generar mayor confianza entre los gobiernos y ciudadanos. Pero no hay "una fórmula para todos". Para ser efectivas, las estrategias gubernamentales necesitan considerar seriamente el contexto y los factores que implican las redes sociales […] Las redes sociales conllevan innovación en el servicio público y en las operaciones de gobierno. Amplifican algunos de los efectos "democratizadores" de Internet en materia de información pública y servicios, al tiempo que brindan oportunidades para cumplir las expectativas que no se cubren con los servicios tradicionales del

> gobierno en línea. Pero las instituciones necesitan estar conscientes de los riesgos, por ejemplo, en términos de protección de la privacidad, la calidad de la información y la recepción pública [… Así,] para establecer políticas efectivas, las instituciones de gobierno necesitan entender mejor los impactos de las redes sociales; necesitan adaptarse, aprender de y preferentemente ajustar las maneras en las que las redes sociales transforman la creación de valor público.

Este enfoque sirve para ilustrar la situación que enfrentó la administración del presidente Enrique Peña Nieto. En la práctica, las principales plataformas sociales interactivas, las hoy tan sonadas "redes sociales", "nacen" entre la última década del siglo xx y la primera del siglo xxi.

Cuadro 2
Principales redes sociales

Plataforma	Creación	
	Fecha	*Lugar*
Eworld (Apple Co.)	Junio, 1994	San Francisco, California
Socialnet	Agosto, 1997	San José, California,
Aim (Aol Messeger)	Mayo, 1997	
Paypal (Antes Confinity)	1998	Palo Alto, California,
Myspace	Agosto, 2003	Beverly Hills, California
Linkedin	Mayo, 2003	Mountain View, California
Skype		Tallin, Estonia
Facebook	Febrero, 2004	Cambridge, Massachusetts
Youtube	Febrero, 2005	San Diego, California
Twitter	Marzo, 2006	San Francisco, California
Whatsapp	Enero, 2009	Mountain View, California
Pinterest	Julio, 2010	San Francisco, California, EUA
Instagram	Marzo, 2010	San Francisco, California, EUA

Fuente: Elaboración propia

Era prácticamente imposible para la administración de Peña pasar por alto este desarrollo. De hecho, "las nuevas tecnologías de la información", se lee en las primeras páginas del Plan Nacional de

Desarrollo 2013-2018 "han facilitado la comunicación y la coordinación de esfuerzos, y nos muestran un camino irreversible hacia una renovada relación entre ciudadanía y gobierno que deberá caracterizarse por la eficacia, la eficiencia y la transparencia".

Sin lugar a dudas, las nuevas tecnologías de la comunicación ocupan un lugar central en esta administración:

> es imperativo contar con un gobierno eficiente, con mecanismos de evaluación que permitan mejorar su desempeño y la calidad de los servicios; que simplifique la normatividad y trámites gubernamentales, y rinda cuentas de manera clara y oportuna a la ciudadanía. Por lo anterior, las políticas y los programas de la presente administración deben estar enmarcadas en un *gobierno cercano y moderno* orientado a resultados, que optimice el uso de los recursos públicos, utilice las nuevas tecnologías de la información y comunicación e impulse la transparencia y la rendición de cuentas (cursivas añadidas. Peña, 2013-2018: 23).

Desde esta perspectiva, rumbo al final del primer año de gobierno (noviembre 2013), la administración Peña publicó la Estrategia Digital Nacional (EDN). En la página gob.mx, más dinámica, colorida, activa y mucho mejor organizada que sus precedentes en las administraciones Fox y Calderón, aunque no del todo funcional para el ciudadano de a pie, el apartado de la EDN comenzaba con el siguiente mensaje: "La Estrategia Digital Nacional (EDN) es el plan de acción que estamos implementando para construir un México Digital, en el que la tecnología y la innovación contribuyan a alcanzar las grandes metas de desarrollo del país" (EDN, 2017).

De hecho, "con el propósito de hacer efectivo [el derecho de acceso a las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC)]", dicta el mensaje del presidente en las primeras páginas del documento:

> [el objetivo de la EDN] es incorporar estas tecnologías a la vida cotidiana de las personas, de las empresas y del propio gobierno [...] Asegurar el derecho de acceso a las TIC, nos permitirá ser una sociedad más libre y un país con

> mayores posibilidades de desarrollo, en el que cada mexicano tenga las herramientas necesarias para escribir su propia historia de éxito (EDN, 2017: 1).

Así, los cinco grandes pilares (objetivos) de la EDN fueron la transformación gubernamental; la economía digital; la transformación educativa; la salud universal y efectiva, y la innovación cívica y ciudadana (EDN, 2017). La manera de lograrlo fue a través de lo que la propia EDN denomina "habilitadores", es decir, acciones concretas que tenían como objetivo llevar la EDN a una práctica cotidiana de gobierno. Estos son: los datos abiertos "para crear un ecosistema de cocreación de servicios públicos, detonar la innovación y el emprendimiento, al convertir la información en manos del gobierno en un activo de valor social"; un marco jurídico sólido para "crear un entorno confiable y certero para la adopción de las TIC"; la interoperabilidad e identidad digital para "hacer interoperables los procesos del gobierno y desarrollar la identidad digital de la población" y, por último, aunque no por ello menos relevante, la inclusión, habilidades digitales y la conectividad como "la base de una sociedad de la información y el conocimiento [en donde] todos los sectores sociales puedan aprovechar y beneficiarse del potencial de las TIC (EDN, 2017).

Así, el ciudadano era, o al menos así parecía en las bonitas y dinámicas presentaciones en gob.mx, el eje central de la EDN. "Mejorar la relación con la gente" era, por ejemplo, uno de los propósitos de la transformación gubernamental. Para la innovación cívica y participación ciudadana "[desarrollar] nuevos mecanismos para colaborar con la sociedad en la solución a retos de interés público, impulsando la participación de la ciudadanía en el desarrollo de políticas públicas" era la intención central de objetivos secundarios como:

- Impulsar la innovación cívica para resolver problemas de interés público por medio de las TIC.
- Usar datos para el desarrollo y el mejoramiento de políticas públicas.

- Generar herramientas y aplicaciones de denuncia ciudadana en múltiples plataformas.
- Desarrollar instrumentos digitales para la prevención social de la violencia que involucren la participación ciudadana.
- Prevenir y mitigar los daños causados por desastres naturales mediante el uso de las TIC (EDN, 2017).

Algunos de los resultados destacados de este objetivo (la innovación cívica y ciudadana) fueron: la plataforma de participación ciudadana <gob.mx/participa>, la cual fomentaba la colaboración en la construcción de políticas públicas; Labora, una red de emprendedores, mentores y especialistas en datos para apoyar empresas emergentes mediante el uso de datos abiertos, y el programa Agentes de Innovación, que buscaba impulsar proyectos de base tecnológica que dieran respuesta a problemas públicos (EDN, 2017).

Además, como se ha dicho anteriormente, dado el propio desarrollo de la tecnología, la administración Peña complementó las estrategias y programas de la EDN con el uso activo de las principales redes sociales. Por ejemplo, el Cuadro 3 muestra las cuentas de Facebook y Twitter, las dos plataformas más utilizadas en los procesos de comunicación política registradas (a septiembre 2017) para el gobierno federal mexicano.

Un análisis preliminar de la actividad en estas cuentas[3] (tipo y frecuencias de contenidos; "seguidores") arroja tres resultados principales. Primero, un punto simple pero que presenta serios

[3] Estos resultados preliminares forman parte de un proyecto de investigación en curso (octubre 2017) que se lleva a cabo en el Departamento de Comunicación de la Universidad Iberoamericana, Campus Ciudad de México. Éste consiste en el análisis empírico de más de 30 cuentas en Facebook y Twitter acreditadas al gobierno federal mexicano, así como una serie de entrevistas a profundidad con los titulares del área de comunicación social de las dependencias involucradas; de la Coordinación General de Comunicación Social de la Presidencia de la República, y de los responsables y operadores de la EDN. El objetivo era identificar cuatro aspectos centrales del uso de las nuevas tecnologías de la información en los procesos de comunicación social del gobierno federal: 1) usos frecuentes; 2) recursos movilizados (humanos y económicos); 3) los principales obstáculos identificados, y 4) los resultados concretos registrados.

retos en el análisis de la información se refiere a la autenticidad de las cuentas. Potencialmente, cualquier usuario de estas plataformas pude crear cuentas o perfiles ostentando otra identidad, incluso la de una dependencia gubernamental. Aunque las propias plataformas han venido desarrollando y mejorando los mecanismos para comprobar la autenticidad de sus usuarios, aún es posible encontrar "cuentas no verificadas"; es decir, que la propia plataforma no atribuye a usuarios debidamente identificados.

Segundo, estos mecanismos de comunicación (potencialmente) novedosos, son frecuentemente utilizados como una variante resumida de contenidos prácticamente idénticos a los que presentan otros canales de comunicación "tradicionales" como los discursos, comunicados de prensa, cortes informativos, eventos.

Tercero, cuando se trata de una "cuenta verificada" a pesar de estar registradas como cuentas institucionales (Presidencia de la República, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Educación, etc.), y más que fungir como una herramienta de comunicación social institucional, una gran parte de ellas termina siendo utilizada como mecanismos de promoción y posicionamiento personal de los titulares de las dependencias de gobierno. De hecho, en la mayoría de los casos, las cuentas "institucionales" funcionan prácticamente a manera de espejo de las cuentas personales de los titulares de las dependencias gubernamentales.

Cuarto, con la información que arrojan las propias plataformas electrónicas (estadísticas de Facebook y Twitter) es difícil llegar a una conclusión certera respecto del número y tipo de seguidores. Mucho se ha discutido sobre cómo estas plataformas son susceptibles al uso de *bots* (software especializado) que simulan ser usuarios reales para arrojar un número mucho mayor al de personas realmente interesadas en la información que publican los titulares de estas cuentas –los cuales, por su parte, también pueden potencialmente ser *bots* (véase, por ejemplo, Woolley y Howard, 2017).

Cuadro 3
Presencia de la administración Peña en redes sociales

Dependencia	*Plataforma*		
	Facebook	*Twitter*	*Instagram*
Secretaría de Agricultura	No tiene cuenta verificada	@SAGARPA_mx Creación 2009	Existe, pero no tiene cuenta verificada
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	Sí tiene cuenta	@SCT_mx Creación 2009	Existe, pero no tiene cuenta verificada
Secretaría de Cultura	Sí tiene cuenta	@cultura_mx Creación 2009	Existe, pero no tiene cuenta verificada
Secretaría de Desarrollo Social	Sí tiene cuenta	@SEDESOL_mx Creación 2009	Existe, pero no tiene cuenta verificada
Secretaría de la Defensa Nacional	No tiene cuenta verificada	@SEDENAmx Creación 2010	No tiene cuenta verificada
Secretaría de Economía	Sí tiene cuenta	@SE_mx Creación 2010	Existe, pero no tiene cuenta verificada
Secretaría de Educación Pública	Sí tiene cuenta	@SEP_mx Creación 2010	Existe, pero no tiene cuenta verificada
Secretaría de Energía	Sí tiene cuenta	@SENER_mx Creación 2010	Existe, pero no tiene cuenta verificada
Secretaría de la Función Pública	No tiene cuenta verificada	@SFP_mx Creación 2009	Existe, pero no tiene cuenta verificada
Secretaría de Gobernación	Sí tiene cuenta	@SEGOB_mx creación 2010	@segob_mx
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	Sí tiene cuenta	@SHCP_mx Creación 2010	Existe, pero no tiene cuenta verificada
Secretaría de Marina	Sí tiene cuenta	@SEMAR_mx Creación 2011	Existe, pero no tiene cuenta verificada
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	No tiene cuenta verificada	@SEMARNAT_mx Creación 2009	Existe, pero no tiene cuenta verificada

Secretaría de la Reforma Agraria	No tiene cuenta verificada	No se encontró cuenta verificada.	No tiene cuenta verificada
Secretaría de Relaciones Exteriores	Sí tiene cuenta	@SRE_mx Creación 2009	Existe, pero no tiene cuenta verificada
Secretaría de Salud	No tiene cuenta verificada	@SSalud_mx Creación 2010	No tiene cuenta verificada
Secretaría de Seguridad Pública	No tiene cuenta verificada	No se encontró cuenta	Existe, pero no tiene cuenta verificada
Secretaría del Trabajo y Previsión Social	Sí tiene cuenta	@STPS_mx Creación 2009	no tiene cuenta verificada
Secretaría de Turismo	Sí tiene cuenta	@SECTUR_mx Creación 2010	Existe, pero no tiene cuenta verificada

Fuente: elaborado por Carla Pantoja, Universidad Iberoamericana (noviembre, 2017).

Tampoco resulta nada fácil evaluar los comentarios que reciben dichas cuentas. Comentarios que van desde el tradicional "¿de veras?", hasta el subido de tono, pero sumamente coloquial "está ch@g#/N" tienen connotaciones diametralmente opuestas (positivas o negativas) dependiendo del contexto. Los 100, 200 o incluso casi 300 caracteres (dependiendo de los límites establecidos por las propias plataformas) con los que se expresan los usuarios no resultan suficientes para hacer un análisis certero del contenido.

Tras esta primera incursión empírica en las turbulentas olas de información sobre las tendencias de comunicación social del gobierno federal mexicano generada por y en las redes sociales, la tarea obligada resulta pues, evaluar el impacto, más allá de atractivas presentaciones en gob.mx, de la EDN y de la continua presencia gubernamental (instituciones y titulares) en redes sociales. Las (pocas) estadísticas hasta el momento disponibles sobre cómo el gobierno federal mexicano está utilizando la Web 2.0 para "acercarse más a sus ciudadanos" (EDN) no son del todo alentadoras. El estudio reciente de la OCDE (Mickoleti, 2014) sobre el tema coloca a *@PresidenciaMX* en el primer lugar de actividad en redes sociales, pero la que cuenta con menor número de seguidores (esto

es, incluso por debajo de @*BritishMonarchy* ó @*KremlinRussia*). Sobre este punto, el reporte es claro al advertir atinadamente que la sola presencia en redes sociales o el análisis aislado de seguidores no son indicadores confiables de popularidad.

Asimismo, resulta indispensable contar con mayor información sobre las adecuaciones organizacionales dentro y fuera del gobierno para atender las demandas tanto de información como de respuesta inmediata que imponen las redes sociales. "El uso que actualmente los gobiernos nacionales dan a las redes sociales", advierte la OCDE (Mickoleti, 2014), "está basado en el '*laissez faire*' y la experimentación. Sólo un cuarto (7 de 28) de los gobiernos participantes tienen una estrategia decidida en redes sociales". A pesar de tener una activa presencia en redes sociales, México no figura entre los países (Austria, Australia, Bélgica, Chile, Colombia, Corea y Holanda) decididos a hacer de las redes sociales una herramienta de comunicación y participación social. Tampoco está entre la mitad de los países que tienen objetivos o expectativas concretas que corresponden a las prácticas que realizan en las nuevas plataformas digitales. En pocas palabras, además del "*laissez faire*", México también está dejando "*laissez passer*" el compromiso que debería adquirir (dado que sí participa activamente en las redes sociales) por superar los (perpetuos) rezagos del sector público mexicano: la interacción con el ciudadano y la provisión de servicios públicos de calidad.

En la perpetua modernización y rumbo a la "era digital": ¿dónde quedó el ciudadano?

Sin lugar a dudas, cada administración del gobierno federal mexicano (y para ser justos, prácticamente de cualquier gobierno en el mundo) ha realizado diversos (e importantes) esfuerzos por incluir y adecuar sus procesos administrativos a los avances tecnológicos. Esta motivación, sin embargo, no "nace" con la "era del Internet". Cada cambio en las tecnologías de la comunicación (desde la radio hasta el *smart phone*, por el momento) ha obligado

a los funcionarios públicos mexicanos a replantear sus estrategias. En este análisis es importante diferenciar lo que "siempre está cambiando" (la tecnología) de las implicaciones de estos cambios (vacíos, retos, oportunidades, consecuencias).

Este capítulo presentó un breve recuento primero, del debate académico en torno a Internet como un fenómeno y una herramienta de la comunicación que ha transformado el quehacer político, y segundo, de cómo las últimas cuatro administraciones del gobierno federal mexicano han incorporado las nuevas tecnologías de la información, primero a sus programas de administración pública de manera general y, en un segundo plano, a sus estrategias de comunicación social de manera específica.

Si bien la propia tecnología (Internet) ha (r)evolucionado desde sus primeros formatos a mediados de los años noventa hasta las dinámicas plataformas interactivas que conocemos hoy día (Twitter, Facebook, Instagram, por mencionar algunas), todas las administraciones estudiadas (Zedillo, Fox, Calderón y Peña) han realizado esfuerzos de diversos tipos por incorporar los recursos que brindan las nuevas tecnologías, plataformas y formatos digitales a sus programas de gobierno en general y en su quehacer diario en particular.

Sin embargo, en materia específica de "comunicación social", el reto para el gobierno federal mexicano (aparentemente sin importar su periodo o filiación partidista) ha sido adecuar sus objetivos y procedimientos cotidianos a los formatos y a las demandas particulares que las propias plataformas imponen. En términos generales, la revolución tecnológica avanza a pasos agigantados, mientras que el gobierno federal mexicano responde lentamente y de manera reactiva a los retos y oportunidades que estos avances representan.

Además, no basta trasladar los fines y procedimientos de la "comunicación social tradicional" a un entorno digital. Lejos de "replicar" las prácticas y funciones de comunicación bajo las cuales las diversas administraciones han venido trabajando (persuasión, información, organización) las nuevas plataformas demandan

nuevos objetivos generales y procedimientos flexibles para, al mismo tiempo, explotar las oportunidades que representa el Internet; acoplarse a las características particulares de cada plataforma y responder a los retos que cada formato conlleva.

El Internet en general, y las hoy tan sonadas "redes sociales" en particular, representan retos específicos para el gobierno federal mexicano en por lo menos tres aspectos centrales: 1) el acceso y la brecha digital persistente en la población mexicana; 2) la capacidad de respuesta inmediata que la administración pública en general y la(s) oficina(s) de comunicación puede(n) (y deben) dar ante las demandas de información, y 3) la operación cotidiana de las diversas plataformas digitales.

En términos de comunicación, la llamada "Web 2.0" ha cumplido (por lo menos medianamente) su promesa de transformar audiencias pasivas en activas; de una interconexión sin barreras geográficas, y de la comunicación en dos vías (receptores que con tan solo un "click" se convierten en emisores). En México, la gran parte de la labor resta pues, en administraciones públicas que hasta el momento han probado ser demasiado rígidas, lentas, reactivas e incapaces de responder tanto a las oportunidades como a los (muy diversos) retos que desde hace ya más de dos décadas ha representado para el gobierno federal el uso del y la comunicación vía Internet. La salida a este dilema no está en seguir utilizando esta red como un vehículo de promoción institucional o personal, sino en afrontar de lleno la responsabilidad de brindar servicios de calidad que merezcan ser "*trending topic*" en y fuera de las redes sociales.

Referencias

Abbate, Jennifer (1999). *Inventing the Internet*. Cambridge: MIT Press.

Atkinson, Robert, Stephen Ezell, Scott Andes, Daniel Castro y Richard Bennett (2010). *The Internet Economy 25 Years After. .Com Transforming Commerce & Life*. Washington: The Information Technology and Innovation Foundation.

Beniger, James (1986). *The Control Revolution: Technological and Economic Origins of the Information Society*. Cambridge: Harvard University Press.

Blumler, Jay y Michael Gurevitch (2002). " The Crisis of Public Communication". En *Media and Power.* Nueva York y Londres: Routledge.

Brundidge, Jennifer (2010). "Encountering 'difference' in the contemporary public sphere: the contribution of the Internet to the heterogeneity of political discussion networks". *Journal of Communication* 4: 680-700.

Bruns, Axel (2008). *Blogs, Wikipedia, Second Life, and Beyond: From Production to Produsage*. Nueva York: Peter Lang.

Cammaerts, Bart (2008). "Critiques on the participatory potentials of Web 2.0". *Communication, Culture and Critique* 1(4): 358–77.

Carpentier, Nico (2011), "*New Configurations of the Audience? The Challenges of User-Generated Content for Audience Theory and Media Participation*". Oxford: Willey-Blackwell.

Castells, Manuel (2010). *The Information Age: Economy, Culture, and Society*. Nueva Jersey: Blackwell.

Cejudo, Guillermo y María del Carmen Pardo (2016). *Trayectorias de reformas administrativas en México: legados y conexiones*. México: El Colegio de México.

Chadwick, Andrew (2007). *Digital Network Repertoires and Organizational Hybridity*". *Political Communication* 3: 283-301.

Cogburn, Derrick L. y Fatima K. Espinoza-Vasquez (2011). "From networked nominee to networked nation: examining the

impact of Web 2.0 and social media on political participation and civic engagement in the 2008 Obama campaign". *Journal of Political Marketing* 10 (1-2): 189-213.

Couldry, Nick (2011). "The necessary future of the audience… and how to research it". En *The Handbook of Media Audiences*. Oxford: Willey-Blackwell.

Curran, James (2012a). *Reinterpreting the Internet*. En *Misunderstanding the Internet*. Londres: Routledge.

Curran, James, Natalie Fenton y Dan Freedman (2012b). "Rethinking the Internet history". En *Misunderstanding the Internet*. Londres: Routledge.

Dahlgren, Peter (2005). "The Internet, Public Spheres, and Political Communication: Dispersion and Deliberation". *Political Communication* 2: 147–162.

Diana Owen (2014). "New media and political campaigns". En *The Oxford Handbook of Political Communication,* coordinado por Kate Kenski y Hall Jamieson. [En línea]. Disponible en <http://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/97801 99793471.001.0001/oxfordhb9780199793471-e-016?print=pdf>.

DiMaggio, Paul y Eszter Hargittai (2001). "From the 'digital divide' to 'digital inequality': studying Internet use as penetration increases". *Working Paper* No. 15. Center for Arts and Cultural Policy Studies. Princeton: Princeton University. [En línea]. Disponible en <https://www.princeton.edu/~artspol/workpap/WP15%20-%20Di Maggio%2BHargittai.pdf>. [Consulta: octubre de 2017].

Espino-Sánchez, Germán (2014). "La política en Internet, ¿de la modernización a la convergencia digital?". *Convergencia* 65 (mayo-agosto): 39-63.

Fernández Santillán, José (1980). *Política y administración pública en México (1934-1978)*. México: inap.

Fox Quesada, Vicente (2006.) *Ideas del cambio democrático en México*. México: fce.

Gandy, Oscar (1993). *The Panoptic Sort*. Boulder: Westview Press.

Giurgiu, Luminita y Ghita Barsan (2009). “The prosumer-core and consequence of the Web 2.0 era”. [En línea]. Disponible en: <https://ris.uvt.ro/wp-content/uploads/2009/01/giurgiu-birsan.pdf> [Consulta: octubre de 2017].

Grinell, Claudia (2009). “From Consumer to Prosumer to Produser: Who Keeps Shifting My Paradigm? (We Do)”. *Public Culture* 3: 577-598. [Última consulta: octubre de 2017].

Habermas, Jurgen (1974/1989). *The Structural Transformation of the Public Sphere*. Cambridge: MIT.

Internet World Stats (2017). *Internet Usage Statistics. The Internet Big Picture: World Internet Users and 2017 Population Stats.* [En línea]. Disponible en: <http://www.Internetworldstats.com/stats.htm>.

Islas Carmona, Octavio y Fernando Gutiérrez Cortés (2001). “La actuación en Internet del gobierno de Ernesto Zedillo”. *Razón y palabra*. Noviembre 2000-enero 2001. [En línea]. Disponible en: <http://www.razonypalabra.org.mx/anteriores/n20/20_proyecto.html> [Consulta: octubre de 2017].

Keeter, Scott, Juliana Horowitz y Alec Tyson (2008). *Young voters in the 2008 election*. Pew Research Center. [En línea]. Disponible en: <http://www.pewresearch.org/ 2008/11/13/young-voters-in-the-2008-election>. [Consulta: octubre de 2017].

Kraidy, Marwan (2009). “The Internet as a Mass Communication Medium”. *Journalism and Mass Communication*. Vol. II. Oxford: EOLSS.

Livingstone, Sonia (2010). “Giving people a voice: On the critical role of the interview in the history of audience research”. *Communication, Culture and Critique* 3: 566–571.

Logan, Robert (2010). *Understanding New Media: Extending Marshall*. Nueva York: Peter Lang.

Méndez, José Luis (coord.) (2010). *Políticas públicas. Los grandes problemas de México* T. XIII. México: El Colegio de México.

Meyenberg, Yolanda y Rubén Aguilar (2015). *La comunicación presidencial en México 1988-2012*. México: UNAM y Gobierno de Coahuila.

Meyer, Lorenzo (1986). "Los tiempos de nuestra historia". *Estudios Filosofía Historia Letras* [En línea]. Disponible en: <https://biblioteca.itam.mx/estudios/estudio/ estudio07/sec_33.html>. [Consulta: octubre de 2017].

Mickoleti, Arthur (2014). "Social media use by governments: a policy primer to discuss trends, identify policy opportunities and guide decision markers". *OECD Working Papers on Public Governance* 26. [En línea]. Disponible en: <http://www.keepeek.com/Digital-AssetManagement/oecd/governance/social-media-use-by-governments_5jxrcmghmk0s-en#page1> [Consulta: octubre de 2017].

Morris, Merrill y Christine Ogan (1996). "The Internet as Mass Medium". *Journal of Computer-Mediated Communication*, 46 (1): 39-50.

Mouffe, Chantal (1999). "Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism?". *Social Research* 3: 746-58.

Muñiz, Carlos, José Luis Dader, Nilsa M. Téllez y Alondra Salazar (2016). "Are Politicians Politically Engaged? Analysis of Political Engagement 2.0 Developed Through Facebook". *Cuadernos.info* 39: 135-150

Muñoz, Ramón (2004). *Innovación gubernamental. El paradigma del Buen Gobierno en la administración del presidente Vicente Fox*. México: FCE.

Negroponte, Nicholas (1995). *Being Digital*. Nueva York: Knopf.

Owen, Diana (2014). "New media and political campaigns". En *The Oxford Handbook of Political Communication,* coordinado por Kate Kenski y Hall Jamieson. [En línea]. Disponible en: <http://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/97801 99793471.001.0001/oxfordhb-9780199793471-e-016?print=pdf>.

Pardo, María del Carmen (2004). *De la administración pública a la gobernanza.* México: El Colegio de México.

Pardo, María del Carmen (2010). "La propuesta de modernización administrativa en México". *Foro Internacional* 50 (2) (abril-julio): 393-421.

Pardo, María del Carmen (2015). "La modernización administrativa del gobierno de Felipe Calderón: entre la austeridad y la reforma". *Foro Internacional* 1 (enero-marzo): 83-115.

Postman Neil (1992). *Technopoly: The Surrender of Culture to Technology*. Nueva York: Random House.

Rheingold, Howard (1994). *The Virtual Community: Finding Connection in a Computerized World*. Londres: Secker & Warburg.

Schiller, Dan (2000). *Digital Capitalism*. Cambridge: Harvard University Press.

Solt, Frederick (2008). "Economic Inequality and Democratic Political Engagement." *American Journal of Political Science* 1:48-60.

Solt, Frederick (2008). *Standardized World Income Inequality Database, Version 1.1*. [En línea]. Disponible en <http://hdl.handle.net/1902.1/11992>.

Solt, Frederick (2008). *Standardized World Income Inequality Database, Version 1.0*. [En línea]. Disponible en <http://hdl.handle.net/1902.1/11992>.

Tello, Carlos (2010). "Notas sobre el Desarrollo Estabilizador". *Economía Informa* 362 (julio-septiembre). [En línea]. Disponible en <http://www.economia.unam.mx/ publicaciones/econinforma/pdfs/364/09carlostello.pdf> [Consulta: octubre de 2017].

Toffler, Alvin (1980). *The Third Wave*. Nueva York: Bantam Books.

Túnez, Miguel y José Sixto (2011). "Redes sociales, política y compromiso 2.0: la comunicación de los diputados españoles en Facebook". *Revista Latina de Comunicación Social*. [En línea]. Disponible en: <http://www.revistalatinacs. org/11/art/930_Santiago/09_Tunez.html> [Consulta: octubre de 2017].

Turkle, Sherry (2011). *Alone Together: Why We Expect More from Technology and Less from Each Other*. Nueva York: Basic Books.

Van Dijk, Jan (2005). *The Deepening Divide: Inequality in the Information Society*. Thousand Oaks: Sage.

Woolley Samuel y Philip Howard (2017). "Computational propaganda worldwide". *Working Paper 2017.11*. Oxford: Project

on Computational Propaganda. [En línea]. Disponible en <comprop.oii.ox.ac.uk.>. [Consulta: octubre de 2017].

Wunnava, Phanindra y Daniel Leiter (2009). "Internet Diffusion Rates". *American Journal of Economics and Sociology* 2: 413-426.

Documentos oficiales

"Programa de Modernización de la Administración Pública" (1995-2000). [En línea]. Disponible en <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4886172&fecha=28/05/ 1996&print=tru>. [Consulta: octubre de 2017].

Banco Mundial (2016). "Dividendos digitales. Panorama Digital". [En línea]. Disponible en <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/23347/210671SpSum.pdf?sequence=17&isAllowed=y>. [Consulta: octubre de2017].

Calderón, Felipe (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. [En línea]. Disponible en <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx>. [Consulta: octubre de 2017].

Fox, Vicente (2006). *VI Informe de Gobierno*. Anexo estadístico. México.

Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos (2017) "Estrategia Digital Nacional. EDN". [En línea]. Disponible en <https://www.gob.mx/mexicodigital/>. [Consulta: octubre de 2017].

INEGI (2017). "Estadísticas a propósito del Día Mundial de Internet". [En línea]. Disponible en <http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2017/Internet2017_Nal.pdf>. [Consulta: octubre de 2017].

OECD (2003). "The e-Government Imperative". [En línea]. Disponible en <http://www.oecd-ilibrary.org/governance/the-e-government-imperative_9789264101197-en>. [Consulta: octubre de 2017].

Peña, Enrique (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. [En línea]. Disponible en <http://pnd.gob.mx>. [Consulta: octubre de 2017].

Zedillo, Ernesto (1996). “Presentación del Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000”. [En línea]. Disponible en <http://zedillo.presidencia. gob.mx/pages/disc/may96/06may96.htlm>. [Consulta: octubre de 2017].

Recapitulación y propuestas

El encuentro realizado sobre las estrategias de comunicación presidencial de los últimos cuatro sexenios nos permitió ofrecer una reflexión en torno a los esquemas de comunicación institucional. En ella se dio cuenta de la forma en que los actores conocen las estructuras y desarrollan las rutinas y las dinámicas para generar las estrategias específicas con las que se identifica cada gobierno. Nos dio también la oportunidad de hacer uso de diferentes enfoques teóricos y modelos de análisis para ponderar la eficacia de estas estrategias.

En este libro presentamos una evaluación de la forma en que han ejercido su liderazgo los distintos presidentes y de su expresión a partir de herramientas comunicacionales; hablamos, asimismo, de la construcción de las grandes narrativas políticas y de su traducción en mensajes y propuestas mercadológicas que apuntalan la función persuasiva de la comunicación política. En el ámbito de la interacción con los medios de comunicación y con la opinión pública ofrecimos una serie de explicaciones sobre la manera en que se define la agenda, además de una evaluación del éxito del uso de la tecnología, como el Internet, en tanto vehículo de conversación entre el gobierno y la sociedad.

Con base en todo esto, planteamos un repertorio de puntos de observación acerca de la importancia que se otorgó a las tareas de comunicación en Los Pinos de acuerdo a la personalidad de cada uno de los mandatarios.

Ofrecemos ahora una recapitulación que será el punto de partida de una serie de propuestas de cambios en la comunicación presidencial, cuya finalidad sería convencer a la sociedad de la bondad de sus propósitos, políticas públicas y resultados de gestión.

El liderazgo presidencial.

Al abordar vínculo entre el liderazgo, el mensaje y la eficacia persuasiva observamos una práctica particular de la comunicación gubernamental en México, que es la sobreexposición del presidente en actos públicos y el abuso en el discurso presidencial. Encontramos que esta saturación no ha sido garantía de una mayor incidencia en la opinión pública ni de una buena evaluación del desempeño del mandatario.

Proponemos evaluar la rentabilidad de cada uno de los eventos que se incorporan a la agenda presidencial y fijar mensajes pertinentes para los auditorios a los que están dirigidos. Aquí sería conveniente atender a la recomendación de los estudiosos de la función persuasiva de la comunicación en el sentido de que el mensaje debe focalizarse en temas que cuentan con el apoyo del público, ya que de esta manera tendrá más posibilidades de aumentar su poder de convocatoria.

Otra de las propuestas que presentamos es la ubicar los temas que son parte del mensaje dentro del contexto en el que suceden y desde la perspectiva de quienes los escuchan, y no a partir de la visión que desde las oficinas de comunicación y los *staffs* presidenciales se construye de ellos.

Las narrativas y los mensajes.

En este libro hablamos de narrativa como los mensajes fundacionales en los que se plantea la visión que da sentido a los objetivos y acciones del gobierno y que ofrece su propia recreación de la realidad. En las tres presidencias analizadas lo que observamos es una narrativa construida "desde arriba" y no como rescate de las ideas, las preocupaciones y las esperanzas que se encuentran en el imaginario colectivo.Este tipo de narrativa ha despertado expectativas que después han sido abatidas por la realidad, en detrimento del prestigio de los presidentes. Queda entonces como tarea pendiente hacer una evaluación pausada sobre los alcances

de la estrategia y de su eficacia persuasiva en el largo plazo y el reto de construir una narrativa "desde abajo" que permita crear un sentimiento de pertenencia con la sociedad a partir de una visión objetiva de la realidad y de la gestión pública.

La definición de la agenda y la relación con los medios.

El establecimiento de la agenda es parte de una competencia entre los tres actores que intervienen en la comunicación política en la que la mayoría de las veces son los medios quienes definen los temas que se van a destacar y la interpretación que se dará de los mismos. Esto a partir del valor noticioso que otorgan a la información que reciben.

Por lo general, los gobiernos actúan de manera reactiva a lo que definen los medios, fijando una posición de defensa con respecto al enfoque que se ofrece de la gestión, y tratan de aminorar sus desventajas invirtiendo importantes sumas de dinero en mercadotecnia destinada a difundir los buenos resultados de las políticas públicas. Esto no ha derivado en una buena relación costo beneficio a favor del gobierno, ya que la estrategia no ha incidido en otorgarle mayor prestigio ni en mejorar la reputación de los presidentes, ni en una cobertura más amable de lo que se decide en Los Pinos.

Los estudiosos de la comunicación presidencial en las democracias consideran a las conferencias de prensa como los espacios privilegiados en dónde se desarrollan intercambios directos entre los mandatarios, o sus portavoces, y los periodistas. En el caso de México, las conferencias no lograron consolidarse como prácticas institucionalizadas después de los dos años en que se realizaron día a día. Por esto, pensamos que sería conveniente considerar su restablecimiento, no sólo como un vehículo de rendición de cuentas y de protección y defensa del presidente, sino como un mecanismo para promover la agenda del gobierno y posicionarla más de manera más asertiva en los medios.

Las conversaciones con la sociedad.

Uno de los cambios cualitativos que significan los alcances de Internet y el uso de las redes sociales en los procesos de comunicación es que permiten que la sociedad participe en la definición de sus propios contenidos y en la evaluación de lo que los gobiernos difunden a través de estas plataformas. Esto tiene que ser considerado en el intercambio de mensajes entre los políticos y la opinión pública.

Los diseñadores de las estrategias presidenciales de comunicación social necesitan asumir que las nuevas plataformas demandan nuevos objetivos generales y procedimientos flexibles para al mismo tiempo, que explotan las oportunidades que representan; puedan acoplarse a las características particulares de cada plataforma y responder a los retos que cada formato conlleva, a partir de una operación pertinente. Requieren además comprender que esto requiere de una respuesta inmediata y eficaz a las demandas de información de la sociedad.

Datos de los autores

Rodolfo Jiménez González (Rodolfo.jimenez107@gmail.com). Maestro en Administración y Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (cide) y licenciado en Historia por la Escuela Nacional de Antropología e Historia (enah). Fue escritor de discursos de tres presidentes de México: Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto. Apoyó también al vocero del presidente Fox en sus conferencias de prensa diarias. Sus temas de interés son la presidencia retórica, la retórica antigua y la nueva retórica.

Tomislav Lendo Fuentes (tlendo@yahoo.com). Doctor en Gobierno por la Universidad de Essex, maestro en Políticas Públicas por la universidad de Londres, licenciado en Sociología por la Universidad Autónoma Metropolitana. Ha impartido clases en la Universidad de Essex, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Instituto Ortega Vasconcelos y Escuela Nacional de Antropología e Historia. Ha sido coordinador de la Unidad de Discurso de la Presidencia de la República, director general de la Fundación Desarrollo Humano Sustentable y profesor visitante de la Universidad de Essex. Actualmente es coordinador ejecutivo del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Sus principales líneas de investigación incluyen: política pública, política social, desarrollo sustentable y comunicación política.

Yolanda Meyenberg Leycegui (yml@unam.mx). Tiene una maestría en Comparative Government por la London School of Economics and Political Science y un doctorado en Ciencias Sociales por El Colegio de México. Es Investigadora titular en el Instituto de Investigaciones Sociales unam. Sus líneas de investigación y docencia son: política comparada, teoría política,

historia política de México y España, sistema político mexicano, partidos políticos, cultura política y comunicación política. Sus publicaciones recientes son *Comunicación política y sus expresiones en la ciudad* (2018) y "¿A quién le hablan los candidatos? Los discursos en la campaña presidencial de 2018". En *La transición presidencial, 2018* (2018).

Maira Vaca Baqueiro (maira.vaca@ibero.mx).
Doctora en Medios y Comunicación por la London School of Economics and Political Science. Es investigadora y profesora titular en el Departamento de Comunicación de la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México. Su docencia e investigación abarcan diversos aspectos centrales de la relación entre regímenes políticos y sistemas mediáticos, así como la comunicación política, la comunicación gubernamental y la diplomacia pública. Su publicación más reciente es *Four Theories of the Press. 60 Years and Counting*, publicada en Londres (2018).

Estrategias de comunicación presidencial en México (1994-2018),
editado por el Instituto de Investigaciones
Sociales de la Universidad Nacional Autónoma
de México, se terminó de imprimir en julio de 2019,
en los talleres de Gráfica Premier, S.A. de C.V.,
calle 5 de Febrero núm. 2309, Col. San Jerónimo,
C.P.52170, Chicahualco, Metepec, Estado de México.
La composición tipográfica se hizo en Minion Pro 12/15, 10/12, 9/12
La edición en offset consta de 500
ejemplares en papel cultural de 90 gramos.